



Stellungnahme des NABU-Bundesverbands zum Referentenentwurf des BMUV eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes



Hitzewellen, Dürrephasen, Starkregen – die Anpassung an die Folgen der Klimakrise, kurz Klimaanpassung, muss im Zuge der fortschreitenden Erderwärmung rasch an Bedeutung gewinnen. Ziel dieses Gesetzes ist, zum Schutz der menschlichen Gesundheit, Gesellschaft, Wirtschaft und Infrastruktur sowie der Natur und der Ökosysteme negative Auswirkungen des Klimawandels, insbesondere die drohenden Schäden, weitestgehend zu vermeiden und nicht vermeidbare Auswirkungen möglichst zu reduzieren. Dieses Ziel unterstützt der NABU ausdrücklich und nimmt wie folgt zum Referentenentwurf Stellung.

Präambel

Selbst wenn ab sofort keine Treibhausgase mehr in die Atmosphäre gelangten, würden die vergangenen Emissionen noch einige Jahrzehnte nachwirken. Um angesichts zunehmender Extremwetterereignisse und steigender Temperaturen die Gesundheit der Bevölkerung, die Funktionsfähigkeit von Ökosystemen und die allgemeine Handlungsfähigkeit zu sichern, müssen vorbeugende und adaptive Maßnahmen ergriffen werden. Weitsichtige und ganzheitliche Anpassungsstrategien müssen deshalb sowohl soziale als auch ökologische Aspekte berücksichtigen und Synergien zwischen beiden Bereichen fördern. Nur intakte und vernetzte Ökosysteme können weiterhin zentrale Leistungen wie Wasserspeicherung und Kohlenstoffbindung erbringen. Neben dem Schutz von Klima und Biodiversität ist die Klimaanpassung damit ein wesentlicher Baustein für eine lebenswerte Zukunft. Die ökosystembasierte Anpassung durch natürlichen Klimaschutz und die Wiederherstellung von Ökosystemen, muss in diesem Kontext als ganzheitlicher Ansatz einen besonderen Stellenwert einnehmen.

Zusammenfassung

Der NABU begrüßt ausdrücklich, dass die Bundesregierung mit diesem Gesetzentwurf einen verbindlichen Rahmen für eine vorsorgende Klimaanpassungsstrategie des Bundes und die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und anderen Verwaltungsträgern in allen erforderlichen Handlungsfeldern schaffen will. Auch die Bestrebung eine Harmonisierung der Berichtspflichten herbeizuführen sowie das Ziel des vorliegenden Referentenentwurfs für ein Bundes-Klimaanpassungsgesetz wird vom NABU ausdrücklich unterstützt. Insbesondere der Bezug zum natürlichen Klimaschutz, zum Schutz der

Kontakt

NABU Bundesverband

Leitung Biodiversität

biologischen Vielfalt sowie der nachhaltigen Stadtentwicklung, die bei Anpassungsstrategien einen hohen Stellenwert einnehmen müssen, ist positiv hervorzuheben. Der NABU kritisiert, dass im Gesetzesentwurf kein konkreter Bezug zu anderen Gesetzen, Regelungen, Programmen und Strategien hergestellt wird, sodass Synergien und Kohärenz nicht ersichtlich sind.

Nachbesserungsbedarf besteht aus Sicht des NABU bezüglich der Verbindlichkeit der Bundesanpassungsstrategie sowie die von landeseigenen Anpassungsstrategien. Zudem lässt der Referentenentwurf bezüglich Maßnahmenfinanzierung und Erfüllungsaufwand wesentliche Fragen unbeantwortet, setzt Fristen für Berichtszeiträume, bleibt bei Zielen und Maßnahmen aber rechtlich unverbindlich und sieht keine Sanktionen für unzureichende Maßnahmen sowie Nichteinhalten von Zielsetzungen vor. Im Folgenden nimmt der NABU ausführlich zu den einzelnen Punkten des Referentenentwurfs Stellung.

Verbindlichkeit

Zu §3 Vorsorgende Klimaanpassungsstrategie: Es wird darauf hingewiesen, dass das Festlegen von aussagekräftigen Zielen für die Klimaanpassung ein Novum sei und deshalb Ziele und Indikatoren ohne Rechtsverbindlichkeit durch die Strategie festgelegt werden sollten, anstatt sie im Gesetz zu regeln. Aus Sicht des NABU sollten vor dem Hintergrund der Dringlichkeit der Klimakrise die Ziele und Indikatoren von Klimaanpassung rechtsverbindlich festgelegt werden und so das Risiko minimiert werden, diese Ziele nicht zu erreichen.

Zu §7 Klimaangepasste Bundesliegenschaften: Die Formulierung im Eingangstext als Lösung „Die Bundesregierung setzt sich das Ziel, mit klimaangepassten Bundesliegenschaften eine Vorbildfunktion einzunehmen“ sowie unter §7 (1) „Der Bund setzt sich zum Ziel, die Bundesliegenschaften an die Folgen des Klimawandels anzupassen“ sollte ersetzt werden durch eine Formulierung, die die Vorbildfunktion der Bundesregierung widerspiegelt, sowie der Dringlichkeit dieses Gesetzes gerecht wird „Der Bund verpflichtet sich, die Bundesliegenschaften an die Folgen des Klimawandels anzupassen.“

Zu 7§ Klimaangepasste Bundesliegenschaften (2): Die Formulierung „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 und der nachhaltigen Stadtentwicklung aufweisen,“ wird der oben genannten Vorbildfunktion des Bundes nicht gerecht. Hier sollte das Wort „insbesondere“ ersatzlos gestrichen und die folgende Ergänzung vorgenommen werden „Nicht-nachhaltige Maßnahmen sind nur nach Prüfung und Ausschluss von nachhaltigen Maßnahmen möglich und bedürfen einer Begründung.“

Zu § 8 (Berücksichtigungsgebot, Verschlechterungsverbot): Im Eingangstext wird darauf hingewiesen, dass „... die Träger öffentlicher Aufgaben die Klimaanpassung bereits ohne ausdrückliche Pflicht dort, wo sie relevant ist, in ihren Entscheidungen berücksichtigen sollten ... Die Klimaanpassung ist zudem bereits ein Grundsatz der Raumordnung nach § 2 Absatz 2 Nummer 6 Satz 7 des Raumordnungsgesetzes und nach § 1a Absatz 5 des Baugesetzbuches in der Bauleitplanung zu berücksichtigen.“ Im Gesetzestext unter §8 (3) sollte daher die Formulierung „Um aus Gründen der Klimaanpassung Versickerungs- und Verdunstungsflächen für einen naturnahen Wasserhaushalt im Rahmen einer

wassersensiblen Entwicklung, insbesondere in urbanen Räumen, zu erhalten, ist die Versiegelung von Böden auf ein Minimum zu begrenzen,“ ergänzt werden durch „...und vorrangig zu gänzlich zu vermeiden“.

Zu §10 Klimaanpassung der Länder: (1) „Die Länder legen jeweils eine landeseigene vorsorgende Klimaanpassungsstrategie vor und setzen sie um. Zur näheren Ausgestaltung kann die vorsorgende Klimaanpassungsstrategie des Bundes herangezogen werden. ...“ Aus Sicht des NABU sollten sich die Klimaanpassungsstrategien der Länder an Aufbau und inhaltlicher Ausgestaltung an der Bundesstrategie orientieren, um Kohärenz, Vergleichbarkeit und Berichterstattung zu vereinfachen. Aus diesem Grund sollte unter §7 (1) das Wort „kann“ durch „muss“ ersetzt werden. Dies Klimaanpassungsstrategien der Länder sollten insbesondere die Cluster unter §3 (2) widerspiegeln, die durch ein Cluster zu „biologischer Vielfalt“ ergänzt werden sollten.

Die in den Klimaanpassungsstrategien der Länder enthaltenen Maßnahmen stehen im Ermessen der Länder. Maßnahmen sollten allerdings in ausreichendem Maße auf die Zielsetzung der Bundes-Klimaanpassungsstrategie einzahlen. Um den Beitrag der Länder zur Bundeszielsetzung festlegen und den Fortschritt dazu messen bzw. bei Bedarf anpassen zu können, sollten sich Zielsetzungen auf Landesebene in den Anpassungsstrategien wiederfinden. Aus diesem Grund sollte §10 (3) „... 4. ein Maßnahmenkatalog zur Umsetzung der Klimaanpassungsstrategie sowie Meilensteine für dessen Umsetzung und ...“ präzisiert und ergänzt werden durch „inwieweit die Maßnahmen, die jeweils zur Erreichung eines oder mehrerer Ziele erforderlich sind, zur Zielerreichung beitragen.“ Analog zur Bundesstrategie sollten die Klimaanpassungsstrategien der Länder daher folgende Bausteine enthalten: 1. messbare Ziele, die jeweils innerhalb eines bestimmten in der Strategie festzulegenden zeitlichen Rahmens zu erreichen und einem Cluster zugeordnet sind, und 2. eine Berichtspflicht zu den Fortschritten der Maßnahmen und Beitrag zur Zielerreichung. Dies sollte entsprechend unter §11 (2) 1. ergänzt werden.

Zu §9 Bund-Länder-Zusammenarbeit: (1) „Unbeschadet der Vereinbarkeit mit Bundesrecht können die Länder eigene Klimaanpassungsgesetze erlassen. Die bestehenden Klimaanpassungsgesetze der Länder gelten unbeschadet der Vereinbarkeit mit Bundesrecht fort.“ Die Bund-Länder-Zusammenarbeit wird durch die Möglichkeit auf Erlass eigener Klimaanpassungsgesetze in sechzehn Bundesländern nicht gefördert, sondern es droht die Gefahr eines überhöhten Bürokratieaufwands, Verwirrung durch abweichende Landesregelungen, Aufweichung von Zielvereinbarungen sowie Verantwortungsverschiebungen. Nachdem der Ermessensspielraum sowie die Ausgestaltung und Auswahl der Maßnahmen auf Länderebene liegt, der Ermessensspielraum für Länder groß und das Bundes-Klimaanpassungsgesetz verpflichtend ist, sollte § 9 (1) ersatzlos gestrichen werden.

Maßnahmenfinanzierung und Erfüllungsaufwand

Zu §3 Vorsorgende Klimaanpassungsstrategie, wird darauf hingewiesen „...Die Maßnahmen, die als Teil der vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie erarbeitet und umgesetzt werden, sind nicht Gegenstand dieser Schätzung des Erfüllungsaufwands...“ Zu §6 Klimaanpassungskonzepte auf Bundesebene, wird präzisiert „...Die Kosten für die Umsetzung hängen von den im Einzelnen erarbeiteten Maßnahmen ab, die im Ermessen der jeweiligen juristischen Person liegen und sehr vielgestaltig sein können. Sie lassen sich daher an dieser Stelle nicht schätzen...“ Zu § 9 Bund-Länder-Zusammenarbeit,

ist ergänzend aufgeführt „...Die Umweltministerkonferenz hat in ihrer 70. Amtschefkonferenz am 24. November 2022 in Goslar den Bund gebeten, zu prüfen, ob das Instrument einer Gemeinschaftsaufgabe geeignet ist, die Förderung der Klimaanpassung erheblich auszuweiten. Diese Prüfung dauert noch an und ihr wird durch diese Vorschrift nicht vorgegriffen...“. Zu Maßnahmenfinanzierung und Erfüllungsaufwand lässt der Referentenentwurf daher sehr viele Fragen offen.

Aus Sicht des NABU ist die Finanzierung der Maßnahmen und finanziell hinreichende Ausstattung der Länder zur Erfüllung ihrer Klimaanpassungsstrategien von überragender Bedeutung. Eine ausreichende Finanzierung sollte so schnell wie möglich langfristig abgesichert und bereitgestellt werden, da diese einen bedeutenden Einfluss auf die Ausgestaltung der Landesstrategien, die Maßnahmenwahl und letztlich entscheidend für den Erfolg des Gesetzes sein wird „die Anpassungsfähigkeit und Widerstandskraft gegenüber den bereits eingetretenen und künftig stärker werdenden graduellen Veränderungen des Klimas und der damit einhergehenden Zunahme von Intensität, Häufigkeit und Dauer der Extremwetterereignisse in Deutschland zu stärken.“ Außerdem sollten klimaschädliche Subventionen (bspw. im Rahmen der Agrarförderung) und Förderung von Maßnahmen, die einer Klimaanpassung entgegenstehen, so schnell wie möglich abgebaut und beendet werden.

Biologische Vielfalt als sektorübergreifendes Handlungsfeld

Der Naturschutz ist für die Anpassung an die Klimafolgen aus gesellschaftlicher Sicht zentral, da davon die Erbringung wichtiger Ökosystemleistungen abhängt. Zudem ist neben der Klimakrise der Erhalt unserer Artenvielfalt die zweite große ökologische Aufgabe unserer Zeit. Beide Krisen verstärken sich gegenseitig. Die Klimakrise ist laut Weltbiodiversitätsrat für die biologische Vielfalt in den nächsten Jahrzehnten die größte Bedrohung und befeuert den Verlust von Arten und einzigartiger Lebensräume, die durch Übernutzung, Umwandlung und Zerschneidung bereits unter enormem Druck stehen. Um eine Trendumkehr zu erreichen, müssen Ökosysteme aktiv wiederhergestellt, in einem Verbundsystem vernetzt und ihre Kernflächen durch Schutzgebiete gesichert werden. Andererseits ist eine vielfältige Natur mit artenreichen Ökosystemen für die Klimafolgenanpassung einer der stärksten Hebel, um die Folgen des Klimawandels abzumildern. Damit die Klimaanpassung von Ökosystemen und damit der Erhalt von Lebensräumen und Arten sowie Leistungen wie Kohlenstoffbindung und Wasserspeicherung in Deutschland gelingt, muss die biologische Vielfalt deshalb als sektorübergreifendes Handlungsfeld unter §3 Vorsorgende Klimaanpassungsstrategie (2) verankert werden. Zudem sollte die Stärkung von intakten Freiraumverbundsystemen im Cluster 6 berücksichtigt werden.

Der NABU gibt im Hintergrundpapier *Klimaanpassung: Wie umgehen mit den Folgen der Klimakrise?* einen Einblick in die Thematik aus deutscher Perspektive und zeigt das Zusammenspiel zwischen Naturschutz, Klimaschutz und Anpassung auf.

Im Mittelpunkt dieses Papiers stehen sechs Schwerpunktbereiche, innerhalb derer die Klimakrise sich in besonderem Maße sowohl auf Ökosysteme als auch Gesellschaft auswirkt und bei welchen es erhebliches Potenzial für Synergien zwischen Klimaanpassung, Naturschutz und Klimaschutz gibt. Diese sechs Bereiche sind Biologische Vielfalt, Wald und Forst, Wasser, Landwirtschaft, Küste und Meer sowie Städte und Siedlungen. In den entsprechenden Kapiteln werden die Klimafolgen für jeden Bereich und Anpassungsoptionen vorgestellt.

Berichtspflicht und Beteiligung

Zu §3 Vorsorgende Klimaanpassungsstrategie (4): Der NABU begrüßt, dass die Länder und die Öffentlichkeit bei der Festlegung von messbaren Zielen und den entsprechenden Indikatoren sowie der Auswahl von Maßnahmen zu beteiligen sind. Diese Beteiligungsmöglichkeit sollte entsprechend auch auf Länderebene gegeben sein. Unter §12 (2) 4. sollte deshalb der Satz „...Die Länder bestimmen darüber hinaus, ob und in welcher Form Klimaanpassungskonzepte nach Absatz 1 einer Beteiligung der Öffentlichkeit, einer Berichterstattung über die Umsetzung ihres Maßnahmenkatalogs und einer Fortschreibung bedürfen.“ ersatzlos gestrichen werden. Die Öffentlichkeit sollte verpflichtend beteiligt werden, um zu gewährleisten, dass ökologische sowie soziale Aspekte ausreichend abgedeckt sowie die Akzeptanz für Maßnahmen erhöht wird.

Wie bereits unter „Verbindlichkeit“ zu §10 (3) ausgeführt, sollte eine Abschätzung zum Beitrag des geplanten Maßnahmenkatalogs zur Zielerreichung auf Landesebene verpflichtend sein. Der Wortlaut zur Berichtspflicht nach § 11 (2) 1. sollte dementsprechend um eine Angabe zu Fortschritt der Zielerreichung als Erfolgsmonitoring ergänzt werden. Nur so können Fortschritte nachvollziehbar und die Zielerreichung der Länder und des Bundes transparent abgebildet werden.

Der NABU begrüßt, dass Berichte nach § 11 die schlechte Datenlage zu derzeit und in Zukunft vorliegenden Klimaanpassungskonzepten verbessern sollen. Zudem ist das Kataster positiv hervorzuheben, das zur Umsetzung von Vorschriften zu Klimarisikoanalysen nach § 4 (2) und Berichte der Länder nach § 11 vorgesehen ist und den Verwaltungsaufwand der Behörden durch Homogenisierung der Datenerhebung reduzieren kann. Bisher ist laut § 10 (3) 5. vorgesehen, dass Länder in ihren Klimaanpassungsstrategien u.a. Empfehlungen für die Berichterstattung aussprechen. Die Berichterstattung der Länder sollte bundesweit allerdings so homogen wie möglich gestaltet werden, um den Verwaltungsaufwand von Behörden und weitere Verzögerungen so weit wie möglich zu reduzieren und die Vergleichbarkeit zwischen Landesberichten zu erhöhen. Es sollte daher geprüft werden, ob § 10 (3) 5. entsprechend angepasst wird.

Unter §13 Ausschluss abweichenden Landesrechts, sollte neben den §§ 10 und 12 auch § 11 zur einheitlichen Berichterstattung der Länder aufgenommen werden.

Fristen und Berichtszeiten

Zu §3 Vorsorgende Klimaanpassungsstrategie (1): Aus Sicht des NABU ist die Erstellung einer vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie bis zum 30. September 2025 aufgrund der Dringlichkeit von immer spürbar werdenden Klimafolgen zu spät. Insbesondere, wenn die vorsorgende Klimaanpassungsstrategie des Bundes zur näheren Ausgestaltung der Klimaanpassung der Länder herangezogen werden soll, ist mit weiteren Verzögerungen bis zur Umsetzung zu rechnen. Das Datum zur Vorlage der vorsorgenden Strategie sollte entsprechend früher auf als im Referentenentwurf vorgesehen (30. September 2025) auf das Frühjahr 2024 datiert werden. Dementsprechend sollte auch unter §10 Klimaanpassung der Länder (6) Die Frist für die Länder ihre Klimaanpassungsstrategien vorzulegen früher als im Referentenentwurf vorgeschlagen (31. Januar 2026) datiert werden.

Der Turnus unter §10 Klimaanpassung der Länder (5) sollte konkretisiert werden. Das Wort „regelmäßig“ sollte deshalb durch das Wort „jährlich“ für die folgende Formulierung ersetzt werden zu „Die Länder begleiten die Umsetzung ihrer Klimaanpassungsstrategien mit einer jährlichen, wissenschaftlichen Berichterstattung.“

Zudem sollte der Turnus unter §4 Klimarisikoanalyse (1) konkretisiert werden. Der Referentenentwurf sieht derzeit eine Aktualisierung der Klimarisikoanalysen der Länder mindestens alle 10 Jahre vor. Der Turnus sollte aufgrund des sich schnell verändernden Klimas und der damit verbundenen Risiken auf alle 5 Jahre datiert werden. Nachdem Risikoanalysen die Grundlage für Klimaanpassungskonzepte und -strategien sind, die laut §10 (6) unter Berücksichtigung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse mindestens alle fünf Jahre fortgeschrieben werden soll und die Bundesregierung laut § 5 (1) spätestens alle vier Jahre einen Monitoringbericht veröffentlichen soll, mit dem sie die Öffentlichkeit sowie Entscheidungsträger*innen über die beobachteten Folgen des Klimawandels in Deutschland informiert, wäre eine Anpassung des Analysezeitraums einer zügigeren Handlungsfähigkeit zuträglich.

Zu §3 Vorsorgende Klimaanpassungsstrategie (6) „Drohen die festgelegten Ziele der vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie verfehlt zu werden, legt das nach Absatz 5 Satz 1 zuständige Bundesministerium so schnell wie möglich, spätestens innerhalb eines Jahres nach Feststellung der drohenden Zielverfehlung, geeignete Maßnahmen zur Nachbesserung vor, um die Zielerreichung sicherzustellen.“: Nachdem die Feststellung von verfehlten Klimaanpassungsstrategien auf dem unter §5 (1) genannten vierjährigen Bericht basiert, ist der Korrekturzyklus vor dem Hintergrund der Klimakrise und deren Folgen zu lange. Zur schnelleren Handlungs- und Anpassungsfähigkeit sollte der Berichtszyklus verkürzt und harmonisiert werden. Für kürzere Berichtszeiträume geeignete Indikatoren sollten identifiziert und jährlich in Teil- oder Zwischenberichten veröffentlicht werden.

Unter §7 Klimaangepasste Bundesliegenschaften (1) sollte die Bundesregierung ihrer Vorbildfunktion gerecht werden und die Dringlichkeit verdeutlichen. Die Formulierung sollte daher zum Ausdruck bringen, dass die Bundesliegenschaften so schnell wie möglich an die Folgen des Klimawandels angepasst werden. Zudem sollten in der vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie nicht nur die Maßnahmen, sondern auch ein verpflichtender Zeitplan festgelegt werden.