

29.09.23

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes (KAnG)

Der Bundesrat hat in seiner 1036. Sitzung am 29. September 2023 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Klimaschutz und die Anpassung an die Folgen des Klimawandels sind zentrale Herausforderungen im gesamtstaatlichen Interesse. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, die Finanzierung der Zukunftsaufgabe Klimaanpassung sicherzustellen. Die laufende Prüfung möglicher neuer Finanzierungsinstrumente im Kontext einer Gemeinschaftsaufgabe Klimaanpassung sollte zeitnah abgeschlossen werden und in der Zwischenzeit bestehende Finanzierungsinstrumente in Abstimmung mit den Ländern praxistauglich und mit ausreichend finanziellen Mitteln erweitert werden, damit keine Finanzierungslücke entsteht. Ziel muss es sein, die gemeinsame Aufgabe Klimaanpassung nachhaltig mit adäquaten Mitteln auszustatten.

2. Der Bundesrat hält die im Entwurf formulierten Fristen für deutlich zu ambitioniert. So liegt die Frist für die Länder zur Aufstellung von vorsorgenden Klimaanpassungskonzepten nur vier Monate nach der Frist für den Bund und sollte im Hinblick auf Praxiserfahrungen, den vorgesehenen Bund-Länder-Austausch und die notwendige Bearbeitungszeit deutlich verlängert werden.

Begründung zu den Ziffern 1 und 2:

Die Bundesregierung lässt die Möglichkeiten einer gemeinsamen Finanzierung durch ein finanzverfassungsrechtliches Gutachten prüfen, welches erst 2024 vorliegen soll. Mit einer Gemeinschaftsaufgabe im Grundgesetz wäre nicht vor Ende der bis 2025 laufenden Bundestags-Legislaturperiode zu rechnen. Die von der Bundesregierung angekündigte Ertüchtigung der bestehenden Förderrichtlinie „Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ (DAS-Förderrichtlinie) muss daher zügig und praxisgerecht erfolgen und sollte mit den Ländern abgestimmt werden, um die Situation vor Ort in den Ländern zu berücksichtigen.

3. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt das Gesetzesvorhaben, mit dem ein verbindlicher Rahmen für die Klimaanpassung in Deutschland vorgegeben wird.
- b) Der Bundesrat betont, dass das Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KANg) bei den Ländern und Kommunen erhebliche Finanzierungsbedarfe auslöst, die eine entsprechende Beteiligung des Bundes erfordern. Die Kommunen haben bei der Umsetzung der Klimaziele sowohl im Bereich des Klimaschutzes wie auch im Bereich der Klimawandelanpassung eine wichtige Schlüsselfunktion. Vor Ort können konkrete Maßnahmenbedarfe ermittelt und deren Umsetzung vorangetrieben werden. Die Kommunen sind deshalb von sehr großer Bedeutung für den Erfolg sowie die Akzeptanz der Klimatransformation (Klimaschutz und Klimaanpassung) in der Bevölkerung.
- c) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung nachdrücklich, einen Konsultationsprozess zwischen Bund und Ländern aufzusetzen mit dem Ziel, bei der Finanzierung kommunaler Klimaaufgaben eine faire Lastenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu erreichen.

Begründung:

Aktuell werden durch Gesetzesvorhaben auf Bundesebene Klimaaufgaben in den Kommunen insbesondere in den Bereichen Klimaanpassung, Energieeffizienz und Wärmeplanung konkretisiert. Diese Gesetzesvorhaben lösen bei den Ländern und Kommunen Finanzierungsbedarfe aus, die zeitnah einer Klärung bedürfen. Neben dem Umfang der Bedarfe und einer fairen Lastenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen geht es auch um effiziente Finanzierungswege.

4. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob Belange des Sozialen Erhaltungsrechts gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BauGB betroffen sind beziehungsweise überlagert werden. Obgleich in den Vorblättern des Gesetzentwurfs (Kapitel F) angegeben wird, dass Auswirkungen auf das Verbraucherpreisniveau nicht zu erwarten sind, soll hinsichtlich etwaiger Zielkonflikte mit dem Sozialen Erhaltungsrecht sichergestellt werden, dass sich keine Wohnkostenverschiebungen zu Ungunsten von verdrängungs-sensiblen Bevölkerungsgruppen ergeben könnten, die das Soziale Erhaltungsrecht in seiner Wirkung einschränken.

Begründung:

In Gebieten mit Sozialer Erhaltungsverordnung (SozErhVO) besteht bereits jetzt bei vielen Modernisierungsvorhaben ein Zielkonflikt zwischen dem Erhalt bezahlbaren Wohnraums und Anforderungen, die sich aus Maßnahmen zur Begegnung des Klimawandels ergeben. Als Beispiel sind bauliche Maßnahmen zu nennen, die der Änderung oder Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) dienen. Hier besteht gemäß § 172 Absatz 4 Satz 3 Nummer 1a BauGB ein Anspruch auf Genehmigung. Die Kosten der Modernisierung sind nach Maßgabe des § 559 BGB umlagefähig. Dies kann dazu führen, dass einkommensschwache Haushalte aufgrund klimaschützender Maßnahmen aus Gebieten mit SozErhVO verdrängt werden. Für freiwillige Maßnahmen über GEG-Mindestanforderungen mit oftmals höheren Energieeinsparungspotenzialen, besteht hingegen kein Anspruch auf Genehmigung, was wiederum die Wirkung des GEG einschränkt.

Um der Entstehung ähnlicher Zielkonflikte zwischen dem Sozialen Erhaltungsrecht und dem KAnG vorzubeugen, sollten mögliche Wechselwirkungen der Gesetze durch die Bundesregierung überprüft werden. Durch eine rechtliche Feinjustierung und die gezielte Bereitstellung von Fördermitteln könnten mögliche Zielkonflikte im Sinne einer sozial-ökologischen Klimagerechtigkeit von vorneherein abgemildert werden.

5. Zu § 2 Nummer 1 KAnG

In § 2 Nummer 1 sind nach dem Wort „Klimaanpassung:“ die Wörter „die Ausrichtung an den aktuellen oder erwarteten Auswirkungen des Klimawandels,“ durch die Wörter „die Verminderung der Verletzlichkeit sowie der Erhalt und die Steigerung der Anpassungsfähigkeit natürlicher, gesellschaftlicher und ökonomischer Systeme an die bereits aktuellen und für die Zukunft projizierten Auswirkungen des globalen Klimawandels,“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Begriffsbestimmung für die Anpassung an den Klimawandel ist ein einfaches „Ausrichten“ an dessen Folgen und damit unzureichend, um tatsächlich zu den Zielen des Gesetzes beizutragen. In Anlehnung an die Formulierung in der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS) sollte die Definition folgendermaßen ausformuliert werden: „Die Verminderung der Verletzlichkeit sowie der Erhalt und die Steigerung der Anpassungsfähigkeit natürlicher, gesellschaftlicher und ökonomischer Systeme an die bereits aktuellen und für die Zukunft projizierten Auswirkungen des globalen Klimawandels.“ Diese in der Fachöffentlichkeit bereits akzeptierte Definition greift die wichtigen Aspekte der Klimaanpassung auf und ermöglicht ein besseres Verständnis des Begriffes „Klimaanpassung“.

Die Begriffsbestimmung ist von herausgehobener Bedeutung, da sie in andere Gesetze und deren Anwendung ausstrahlt und auch für das Verwaltungshandeln von grundlegender Bedeutung ist. Sie sollte daher nicht zu kurz greifen.

6. Zu § 3 Absatz 2 KAnG

Es wird empfohlen, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Auflistung der Cluster und Handlungsfelder in § 3 Absatz 2 in alphabetischer Reihenfolge vorzunehmen und wie folgt zu ändern:

1. Das Cluster Gesundheit mit dem Handlungsfeld menschliche Gesundheit
2. Das Cluster Infrastruktur mit folgenden Handlungsfeldern:
 - a) Energieinfrastruktur
 - b) Gebäude und
 - c) Verkehr und Verkehrsinfrastruktur
3. Das Cluster Land und Landnutzung mit folgenden Handlungsfeldern:
 - a) Biologische Vielfalt
 - b) Boden
 - c) Landwirtschaft und
 - d) Wald und Forstwirtschaft
4. Das Cluster Stadtentwicklung, Raumplanung und Bevölkerungsschutz mit folgende Handlungsfeldern:
 - a) Bevölkerungsschutz
 - b) Raumplanung und
 - c) Stadt- und Siedlungsentwicklung

5. Das Cluster Wasser mit folgenden Handlungsfeldern:
 - a) Fischerei
 - b) Küsten- und Meeresschutz und
 - c) Wasserhaushalt und Wasserwirtschaft
6. Das Cluster Wirtschaft mit folgenden Handlungsfeldern:
 - a) Finanzwirtschaft und
 - b) Industrie und Gewerbe
7. Ein Cluster mit übergreifenden Handlungsfeldern

Begründung:

Aus einer nicht-alphabetischen Auflistung könnte eine Gewichtung der Cluster beziehungsweise Handlungsfelder herausgelesen werden. Es sollte jedoch klargestellt sein, dass keine Priorisierung von Clustern beziehungsweise Handlungsfeldern angestrebt ist, sondern zumindest alle aufgelisteten Cluster beziehungsweise Handlungsfelder betroffen sind und adressiert werden müssen. Dies kann durch die vorgeschlagene alphabetische Reihenfolge der Cluster beziehungsweise Handlungsfelder erreicht werden.

7. Zu § 10 Absatz 1 Satz 1, Absatz 6 Satz 1 KAnG

§ 10 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 1 Satz 1 ist das Wort „legen“ durch das Wort „stellen“ und das Wort „vor“ durch das Wort „auf“ zu ersetzen.
- b) In Absatz 6 Satz 1 ist das Wort „legen“ durch das Wort „stellen“ und die Wörter „dem für Klimaanpassung zuständigen Bundesministerium vor“ durch das Wort „auf“ zu ersetzen.

Begründung:

Sowohl § 10 Absatz 1 Satz 1 als auch Absatz 6 Satz 1 KAnG-E sehen vor, dass die Länder eine Klimaanpassungsstrategie „vorlegen“. Während § 10 Absatz 1 Satz 1 KAnG-E noch offenlässt, wem diese Strategie vorzulegen ist, ergibt sich aus § 10 Absatz 6 Satz 1 KAnG-E der Adressat der Vorlage: das für die Klimaanpassung zuständige Ministerium. Da es keinen Grund und nach dem Entwurf keine Begründung für die Vorlage beim Bund gibt, ist auf die Vorlage beim Bund zu verzichten und sind jeweils neutralere Formulierungen mit „aufstellen“ zu verwenden.

8. Zu § 11 Absatz 1 KAnG

Der Bundesrat befürwortet grundsätzlich eine Berichtspflicht der Länder an den Bund zum Stand der Klimaanpassungskonzepte in den Gemeinden und Kreisen und zur Klimaanpassung in den Ländern, lehnt jedoch einen zweijährigen Turnus als zu kurzfristig ab. Der Zeitraum der Berichterstattung sollte auf fünf Jahre vergrößert werden. Dies entspricht den Fortschreibungs- und Monitoringintervallen auf Länderebene.

9. Zu § 12 Absatz 2 KAnG

Es wird angeregt, dass im weiteren Gesetzgebungsverfahren in § 12 Absatz 2 auf Klima- und Hitzeresilienz als gesamtgesellschaftliche Aufgabe hingewiesen wird.

Begründung:

Der Klimawandel stellt eine Bedrohung für das gesamte Bundesgebiet und entlang aller Generationen und Lebenswelten dar. Die Anpassung an die Folgen des Klimawandels ist daher nur in gemeinschaftlicher Anstrengung möglich. Es sollte deutlicher herausgestellt werden, dass eine Erhöhung der Klimaresilienz in Deutschland eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, die Bemühungen auf allen Ebenen erfordert. Da Hitze für die Bevölkerungsgesundheit die größte aus dem Klimawandel resultierende Gefahr darstellt, ist im Cluster Gesundheit insbesondere auf eine hitzeangepasste Gesellschaft hinzuwirken. Auch dies ist nur in ressort- beziehungsweise aktorsübergreifender Zusammenarbeit und als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu bewältigen.

10. Zu § 12 Absatz 6 Satz 1 KAnG

Es wird angeregt, im weiteren Gesetzgebungsverfahren in § 12 Absatz 6 Satz 1 das Wort „Hitzeaktionspläne“ durch die Wörter „Hitzeaktionspläne zum Schutz der menschlichen Gesundheit“ zu ersetzen.

Begründung:

In den „Handlungsempfehlungen für die Erstellung von Hitzeaktionsplänen zum Schutz der menschlichen Gesundheit“ der vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz geleiteten Bund/Länder Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Gesundheitliche Anpassungen an die Folgen des Klimawandels“ aus dem Jahr 2017 wurde der Begriff „Hitzeaktionspläne zum Schutz der menschlichen Gesundheit“ verwendet. Um dieser Begrifflichkeit zu folgen, sollte diese Bezeichnung auch im vorgeschlagenen Gesetz verwendet werden.

11. Zu § 12 Absatz 7 KAnG

Der Bundesrat erwartet, dass die mit dem Gesetz vorgesehene neue Pflichtaufgabe der Erstellung von Klimaanpassungskonzepten in den Gemeinden oder Landkreisen vollständig vom Bund finanziert wird.

Begründung:

Die Bundesregierung legt den Ländern auf, Gemeinden oder Kreise zu verpflichten, Klimaanpassungskonzepte zu erstellen, trifft jedoch im Gesetzentwurf keine Festlegungen zur Finanzierung. In der Begründung zum Gesetzentwurf wird von einem Erfüllungsaufwand in Kreisen und Gemeinden für die Erstellung von Klimaanpassungskonzepten von ein bis zwei Milliarden Euro ausgegangen. Für ein Klimaanpassungskonzept einer mittelgroßen Kommune wird von 100 000 bis 200 000 Euro ausgegangen. Für die Länder kann diese Aufgabenübertragung des Bundes zu einem erheblichen finanziellen Aufwand führen. Nach Ansicht der Länder müssen die Kosten daher vollständig vom Bund ausgeglichen werden. Der Hinweis auf die Fortführung der Förderung genügt keineswegs.