

Rechtliche Grundlagen der Klimaanpassung: Aktueller Stand und Perspektiven

UPPW-Vortrag Nr. 56

**Vortragreihe Umwelt und Planungsrecht in
Wissenschaft und Praxis**

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

16.11.2021

Online-Veranstaltung

Dr. iur. Juliane Albrecht

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung Dresden (IÖR)



Problemstellung

- Städte und Regionen wurden in den vergangenen Jahren vermehrt von Naturkatastrophen heimgesucht
 - Angesichts des Klimawandels ist vielerorts eine weitere Zunahme der Gefahren zu erwarten
 - Extremwetterereignisse führen zu Gesundheitsgefahren, finanziellen und wirtschaftlichen Verlusten sowie Beeinträchtigungen von Natur und Sachgütern
 - Neben Maßnahmen zum Klimaschutz sind auch Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels erforderlich
- ➔ Herausforderungen, Strategien und Handlungsfelder der Klimaanpassung
- ➔ Rechtliche Rahmenbedingungen (international, europäisch, national)
- ➔ Vorschläge für ein Klimaanpassungsgesetz des Bundes

Gliederung

- Teil 1:** Herausforderungen des Klimawandels, Handlungsfelder und Strategien der Klimaanpassung
- Teil 2:** Klimaanpassung im Mehrebenensystem der Rechtsordnung
 1. Völkerrecht
 2. Europarecht
 3. Bundesrecht
 4. Landesrecht
- Teil 3:** Vorschlag für ein Klimaanpassungsgesetz des Bundes
 1. Mögliche Inhalte
 2. Verfassungsrechtliche Fragen

Teil 1:

Herausforderungen des Klimawandels, Handlungsfelder
und Strategien der Klimaanpassung

Herausforderungen der Klimaanpassung

- Einhergehend mit den steigenden Temperaturen wird weltweit eine Zunahme von extremen Wetterereignissen verzeichnet.
- Stürme, Fluten, Dürreperioden und Hitzewellen fordern Menschenleben, führen zu Schädigungen von Ökosystemen und wirtschaftlichen Nachteilen.
- Die Häufigkeit und die Intensität dieser extremen Wetterereignisse werden weiter zunehmen.

Beispiel: Herausforderungen des Klimawandels in der Stadt

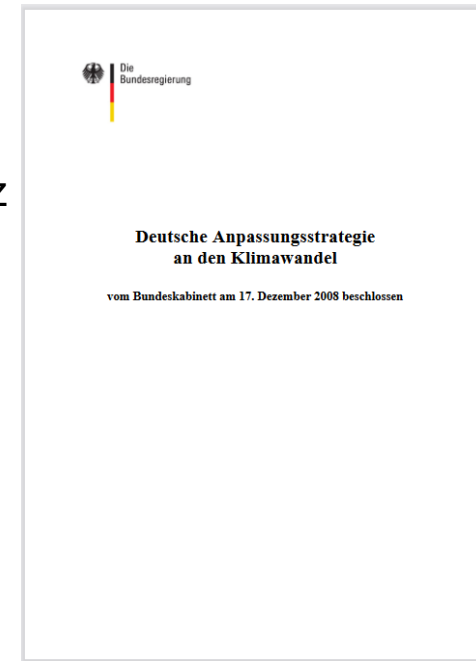
- **Hitzebelastung**
 - dicht bebaute Flächen wirken als Wärmespeicher, reduzierte Verdunstung, geringer Luftaustausch in Siedlungsgebieten, Wärmeinseleffekt
 - gesundheitliche Beeinträchtigungen der Bevölkerung, Todesfälle
- **Trockenheit**
 - Beeinträchtigung des Stadtgrüns, erhöhter Bewässerungsbedarf
 - Probleme für urbanen Wasserkreislauf und Trinkwasserversorgung
- **Extremniederschläge**
 - Besondere Überflutungsgefahr durch hohen Anteil versiegelter Oberflächen
 - Zunahme von Hochwasserereignissen an Fließgewässern und Überlastung der Kanalisation (sog. Überstauereignisse)

Erforderlichkeit von Klimaanpassung

- Neben der Ergreifung von Maßnahmen zum Klimaschutz ist es daher auch erforderlich, sich an die unvermeidbaren Folgen des Klimawandels anzupassen
- Klimaanpassung: Aktivitäten, die
 - Empfindlichkeit natürlicher und menschlicher Systeme gegenüber bereits eingetretenen oder erwarteten Auswirkungen des Klimawandels verringern (Resilienz)
 - Anpassungsfähigkeit der Systeme steigern
- Klima und Klimawandel wirken auf viele Umweltbestandteile und gesellschaftliche Sektoren ein
- Vielschichtigkeit der möglichen Betroffenheiten sowie Maßnahmen und Instrumente zur Anpassung
- Breites Spektrum der Handlungsfelder und Anpassungsmaßnahmen

Handlungsfelder der Klimaanpassung nach DAS (2008)

- Gesundheit
- Bauwesen
- Wasserhaushalt, Wasserwirtschaft, Küsten- und Meeresschutz
- Boden
- Biologische Vielfalt
- Landwirtschaft
- Wald- und Forstwirtschaft
- Fischerei
- Energiewirtschaft (Wandel, Transport und Versorgung)
- Finanzwirtschaft
- Verkehr, Verkehrsinfrastruktur
- Industrie und Gewerbe
- Tourismuswirtschaft
- Querschnittsthemen: Raum-, Regional und Bauleitplanung sowie Katastrophenschutz



Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 (KWRA 2021)

- Die Klimarisiken, bewertet auf Ebene der Handlungsfelder insgesamt, können bis zum Ende des Jahrhunderts größtenteils deutlich zunehmen
- Nahezu alle Handlungsfelder können bis dahin im pessimistischen Fall mittel-
hohe oder hohe Klimarisiken aufweisen
- Besonders viele Klimawirkungen mit hohem Klimarisiko gehören zu den Handlungsfeldern
 - „Biologische Vielfalt“,
 - „Wald- und Forstwirtschaft“,
 - „Wasserhaushalt, Wasserwirtschaft“
 - „Küsten- und Meeresschutz“,
 - „Bauwesen“ und
 - „Menschliche Gesundheit“.
- In den einzelnen Handlungsfeldern stehen verschiedene Anpassungsmaßnahmen zur Verfügung



Beispiel: Anpassungsmaßnahmen in der Stadtplanung

- Notwendigkeit **städtebaulicher und freiraumplanerischer Maßnahmen zur Reduzierung der gesundheitlichen Risiken**
 - infolge von Hitzebelastung, Trockenheit und Extremniederschlägen
- Sicherung von Freiräumen und Durchgrünung der Siedlungsbereiche als zentraler Beitrag zur Verbesserung des Mikro- und Bioklimas:
 - Freihalten bzw. Wiederherstellung von Frischluft- und Kaltluftentstehungsgebiete und –schneisen
 - Erhaltung und Schaffung von Grünflächen, Nutzung von Brachflächen zur Freiraumentwicklung
 - Anpassung des Stadtgrüns an den Klimawandel
 - Nutzung von Grünflächen für die dezentrale Regenwasserbewirtschaftung und als oberirdische Abflusswege
 - Vermeidung von Flächenversiegelung und Förderung von Flächenentsiegelung
 - kleinteilige Begrünungsmaßnahmen am Gebäude, im direkten Gebäudeumfeld sowie im Stadtraum
 - Einbeziehung von Wasserkreisläufen („blaue Infrastruktur“) in die Stadtgestaltung

Leitbilder und Konzepte zur Anpassung an den Klimawandel in der Stadt

- **Doppelte Innenentwicklung**
 - Berücksichtigung des steigenden Bedarfs an Grünflächen zur Anpassung an die Klimafolgen im Rahmen zukünftiger Siedlungsstrukturkonzepte
 - Soll dem Leitbild der kompakten Stadt auch unter den Herausforderungen des Klimawandels Rechnung tragen
- **Wassersensible Stadtentwicklung („Schwammstadt“)**
 - Integration des Wassers in die städtebauliche Entwicklung:
 - dezentrale Versickerung, Verdunstung, Weiternutzung, Zwischenspeicherung, gestalterisches Element in öffentlichen Räumen
- **Konzept der Grünen Infrastruktur**
 - Strategisch geplantes Netzwerk natürlicher und naturnaher Flächen mit unterschiedlicher naturräumlicher Ausstattung (Gegenstück zur grauen Infrastruktur)
 - Dient auch der Klimaanpassung (Temperaturregulierung, Schutz vor Überschwemmungen)

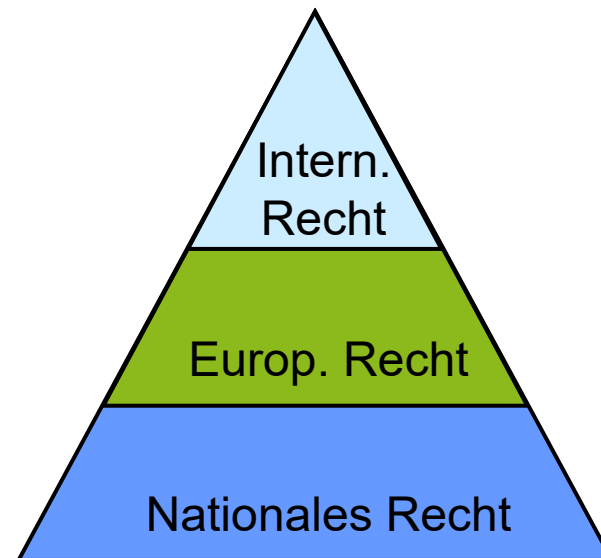
Klimaanpassungsrecht als Querschnittsmaterie

- Klimawandelanpassungsrecht als Querschnittsmaterie
- Bezüge zu zahlreichen Rechtsgebieten
- Gedanke des „Climate-Mainstreaming“: Klimafolgenanpassung soll in allen relevanten Fachpolitiken verankert werden
- Bundesgesetzgeber hat Aspekte der Klimaanpassung bereits in einer Reihe von Gesetzen geregelt (ROG, BauGB, WHG, UVPG)
- Zu unterscheiden: Regelungen, welche die Klimaanpassung explizit erwähnen und solche, welche diese implizit fördern
- Darüber hinaus: **übergreifenden Klimaanpassungsgesetze**
- Klimaanpassung ist nicht nur in verschiedenen Sektoren, sondern auch **auf verschiedenen Rechtsebenen** verankert

Teil 2:

Klimaanpassung im Mehrebenensystem der Rechtsordnung

1. Völkerrecht
2. Europarecht
3. Bundesrecht
4. Landesrecht



1. Völkerrecht (1)



- Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (**UNFCCC, 1992**) und Übereinkommen von Paris (**Art. 7 Paris-Agreement - PA, 2015**)
- Abs. 1: Festlegung eines globalen Anpassungsziels:
 - Anpassungsfähigkeit verbessern,
 - Widerstandsfähigkeit stärken und
 - Anfälligkeit für Klimaänderungen verringern
- Abs. 4: Anerkennung, dass Anpassungsbedarf erheblich ist und
 - ein höheres Maß an Abschwächung die Notwendigkeit *zusätzlicher* Anpassungsbemühungen verringern kann
 - ein höherer Anpassungsbedarf mit höheren Anpassungskosten verbunden sein kann
- Abs. 5: Anerkennung, dass Anpassungsmaßnahmen
 - einem länderspezifischen, geschlechtergerechten, partizipatorischen und vollständig transparenten Ansatz folgen sollten
 - Berücksichtigung gefährdeter Gruppen, Gemeinschaften und Ökosysteme

1. Völkerrecht (2)

- **Art. 7 Paris-Agreement (PA, UN 2015)**
- Abs. 6, 7: Bekenntnis zur gegenseitigen Unterstützung und Verstärkung internationaler Zusammenarbeit
 - Informations- und Erfahrungsaustausch, institutionelle Vereinbarungen, Klimaforschung, Unterstützung der Entwicklungsländer
- Abs. 9: Beteiligung der Vertragsparteien an Anpassungsplanungsprozessen und Maßnahmen,
 - einschließlich der Entwicklung oder Verbesserung einschlägiger Pläne, Politiken und/oder Beiträge
- Abs. 10 ff.: Mitteilung über die Anpassung und regelmäßige Aktualisierung
 - Inhalte: Prioritäten, Umsetzungs- und Unterstützungsbedarf, Pläne und Maßnahmen
- Abs. 13: Kontinuierliche und verbesserte Unterstützung der Entwicklungsländer

2. Europarecht (1)



Neu: Verordnung (EU) 2021/1119 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität vom 30. Juni 2021 („Europäisches Klimagesetz“)

Art. 5: „Anpassung an den Klimawandel“

- Abs. 1: Verpflichtung der EU-Organe und MS zu kontinuierlichen Fortschritten bei der Klimaanpassung
- Abs. 2: Annahme einer EU-Strategie zur Klimaanpassung durch die EU-Kommission gemäß PA
 - regelmäßige Überprüfung alle 5 Jahre (erstmalig 2023)
- Abs. 3: Allg. Pflichten der EU-Organe und Mitgliedstaaten:
 - Synergien von Anpassungsmaßnahmen mit Sektorpolitiken
 - Einbeziehung der Klimaanpassung in alle Politikbereiche
 - Schwerpunkt: bes. betroffene Bevölkerungsgruppen und Wirtschaftszweige
 - Konsultationen mit der Zivilgesellschaft zur Ermittlung von Mängeln

2. Europarecht (3)



Art. 5 KlimaG: „Anpassung an den Klimawandel“

- Abs. 4: Annahme von **Anpassungsstrategien durch die Mitgliedstaaten**
 - Berücksichtigung der Inhalte der EU-Strategie
 - Grundlagen: solide Klimawandel- und Anfälligkeitsanalysen, Fortschrittsbewertungen, Indikatoren, beste verfügbare und neueste wiss. Erkenntnisse
 - Berücksichtigung der besonderen Anfälligkeit der betroffenen Bereiche (u.a. Landwirtschaft, Wasser- und Lebensmittelsysteme, Ernährungssicherheit)
 - Förderung naturbasierter Lösungen und ökosystemarer Anpassung
 - Regelmäßige Aktualisierung der Strategien
- Abs. 5: bis 2022 Erlass von **Leitlinien durch die EU-Kommission** mit gemeinsamen Grundsätzen und Verfahren für die
 - Ermittlung, Einstufung und aufsichtsrechtlichen Bewältigung wesentlicher physischer Klimarisiken bei der Planung, Entwicklung, Durchführung und Überwachung von Projekten und Programmen
 - vgl. Commission Notice: Technical guidance on the climate proofing of infrastructure in the period 2021-2027 (2021/C 373/01)

2. Europarecht (4)



Art. 6: Bewertung von EU-Maßnahmen durch die EU-Kommission

- Abs. 1: bis 2023 Bewertung der gemeinsamen Fortschritte aller MS bei der Anpassung
 - Unterbreitung von Schlussfolgerungen gegenüber EU-Parlament und Rat
- Abs. 2: bis 2023 Überprüfung der Vereinbarkeit der **Unionsmaßnahmen** mit Fortschritten bei der Anpassung
- Abs. 3: Ergreifung von Maßnahmen bei Feststellung der Unvereinbarkeit der Unionsmaßnahmen nach Abs. 1 und 2 mit den Anpassungszielen
- Abs. 4: Bewertung sämtlicher Maßnahmenentwürfe und Legislativvorschläge (einschl. Haushaltsvorschläge) durch die EU-Kommission im Hinblick auf Geeignetheit zur Klimaanpassung
 - Bemühensklausel im Hinblick auf Vereinbarkeit mit den Anpassungszielen, ansonsten Begründungspflicht der EU-Kommission

2. Europarecht (5)



Art. 7: Bewertung der nationalen Maßnahmen durch die EU-Kommission

- **Abs. 1:** Bewertung der Vereinbarkeit der **nationalen Maßnahmen** mit der Sicherstellung von Fortschritten bei der Anpassung
 - unter Berücksichtigung nationaler Anpassungsstrategien
- **Abs. 2: bei Unvereinbarkeit** kann die EU-Kommission dem Mitgliedstaat Empfehlungen aussprechen
 - Empfehlungen werden öffentlich zugänglich gemacht
- **Abs. 3 Grundsätze für die Empfehlungen:**
 - Mitgliedstaat unterrichtet die EU-Kommission innerhalb von 6 Monaten über den Umgang mit den Empfehlungen
 - Bericht über Umsetzung im Fortschrittsbericht gem. Art. 17 Governance-Verordnung (EU) 2018/1999
 - Bei Nichtaufgreifen der Empfehlungen: Begründungspflicht

2. Europarecht (6)



Art. 9: Öffentlichkeitsbeteiligung

- Kommission wendet sich an alle Teile der Gesellschaft, um ihnen zu ermöglichen, Maßnahmen zur fairen und sozial gerechten Gestaltung des Übergangs zu einer klimaneutralen und klimaresilienten Gesellschaft zu ergreifen.
- Förderung eines inklusiven, zugänglichen Prozesses auf allen Ebenen mit Sozialpartnern, der Wissenschaft, der Wirtschaft, den Bürgern und der Zivilgesellschaft,
- Austausch bewährter Verfahren und Ermittlung von Maßnahmen, die zur Verwirklichung der Anpassungsziele beitragen

Europäische Anpassungsstrategie

- Februar 2021: **neue EU- Anpassungsstrategie** (COM(2021)82)
- Übergeordnetes Ziel: klimaresiliente Gesellschaft in Europa bis 2050
- Knüpft an erste EU-Anpassungsstrategie an (COM(2013) 216 final)
- Drei Aktionsbereiche:
 1. **Intelligentere Anpassung** – Verbesserung des Wissens und der Verfügbarkeit von Daten, Kontrolle der Unsicherheit in Verbindung mit dem Klimawandel
 2. **Systemischere Anpassung** – Unterstützung der Politikgestaltung auf allen Ebenen und in allen Sektoren durch Verbesserung von Anpassungsstrategien und -plänen; Integration der Klimaresilienz in die Haushaltspolitik und Förderung naturbasierter Lösungen
 3. **Schnellere Anpassung** – Beschleunigung von Anpassungslösungen; Verringerung klimabezogener Risiken; Schließung der Lücke beim Versicherungsschutz und Sicherung nachhaltiger Süßwasserversorgung
- begleitet durch **Verstärkung internationaler Maßnahmen** zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels

3. Bundesrecht



- Bundesebene: **kein übergreifende Klimaanpassungsgesetz**
- Bundesklimaschutzgesetz (KSG) regelt nur Klimaschutz (Reduzierung von THG), nicht Anpassung
- Deutsche Anpassungsstrategie (DAS), vom Bundeskabinett 2008 beschlossen, setzt den politischen Rahmen
 - 2011: Aktionsplan Anpassung (APA I), mit konkreten Maßnahmen zur DAS
 - 2015: erster Fortschrittsbericht zur DAS mit dem zweiten Aktionsplan (APA II)
 - 2020: zweiter Fortschrittsbericht zur DAS mit dem dritten Aktionsplan (APA III)
- Monitoringberichte zur DAS (2015 und 2019) beschreiben die Wirkungen des Klimawandels, Fortschreibung alle 4 Jahre
- Vulnerabilitätsanalyse (2015) bzw. Klimawirkungs- und Risikoanalyse („KWRA“, 2021): beschreiben Betroffenheit und Anpassungskapazität in verschiedenen Handlungsfeldern

Fachgesetzliche Verankerung der Klimaanpassung

- Klimaanpassung ist bereits in einer Reihe von Fachgesetzen verankert
- in mehreren Novellen explizit oder implizit berücksichtigt
- Beispiel BauGB:
 - Klimaschutznovelle 2011
 - Innenentwicklungsnovelle 2013
 - BauGB-Novelle 2017
- Beispiel WHG:
 - WHG 2009
 - Hochwasserschutzgesetz II
- Beispiel UVPG 2017

Beispiel BauGB: Planungsgrundsätze und Klimaschutzklausel

- Stärkung von Klimabelangen durch BauGB-Novelle 2011:
- Ergänzung der **Planungsgrundsätze** des § 1 Abs. 5 BauGB
 - „Klimaschutz und Klimaanpassung, insb. auch in der Stadtentwicklung“
 - Hervorhebung der Bedeutung von Klimaschutz und Klimaanpassung in der Bauleitplanung
- „**Klimaschutzklausel**“ des § 1a Abs. 5 BauGB
 - „den Erfordernissen des Klimaschutzes soll sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden“
 - in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen
 - unterstützt Bauleitplanungen, die in Verfolgung dieses Grundsatzes entsprechende Ziele aufgreifen, und erfordert unbedingt eine Auseinandersetzung mit ihr, wenn die Bauleitplanung gegenläufige Ziele verfolgt

4. Landesrecht

Landesklimaschutzgesetze: Übergreifende Anpassungsregelungen auf Landesebene



In welchen Ländern liegen derzeit Klima(schutz)gesetze vor?

- in zehn Bundesländern liegen Klimaschutzgesetze vor:
 - Hamburg (HmbKliSchG 1997, novelliert 2020)
 - Nordrhein-Westfalen (KSG NRW, 2013, novelliert 2021)
 - Baden-Württemberg (KSG BW, 2013, novelliert 2020)
 - Rheinland-Pfalz (LKSG RP, 2014)
 - Bremen (BremKEG, 2015)
 - Berlin (EWG Bln, 2016),
 - Schleswig-Holstein (EWKG SH 2017)
 - Thüringen (ThürKlimaG, 2018)
 - Niedersachsen (NKlimaG, 2020)
 - Bayern (BayKlimaG, 2020)
- NRW hat 2021 ein eigenständigen Klimaanpassungsgesetz verabschiedet
- Kein Klimaschutzgesetz in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Meck.-Vorpommern, Brandenburg, Hessen, Saarland

Klimaanpassung in den Landesklimaschutzgesetzen

■ **Entwicklungslinien:**

- 1. Generation: reine Klimaschutzgesetze (HmbKliSchG 1997, LKSG RP 2014)
- 2. Generation: Klimaanpassung wird „am Rande“ mit geregelt (KSG NRW 2013, KSG BW 2013, EWKG SH 2017)
- 3. Generation: Klimaschutzgesetze mit erweiterten Regelungen zur KA (BremKEG 2015, EWG Bln 2016, HmbKliSchG 2020, BayKlimaG 2020, NKlimaG 2020 -> Klimaanpassung wird im Titel genannt!)
- 4. Generation: Gleichberechtigte Regelungen zu Klimaschutz und Anpassung (ThürKlimaG 2018)
- 5. Generation: eigenes Anpassungsgesetz (NRW 2021)

-> Klimaanpassung gewinnt an Bedeutung!

Inhalt der Landesklima(schutz)gesetze

	Zweck, Ziele	Adressa- ten	Planung	Monitoring	Beirat	Kommu- nen
HH	§ 1	§ § 3 ff.	§ 6	§ 6 (2)	§ 7	
NRW	§ § 1, 3	§ § 2 ff. § 7	§ 8	§ 9	§ 11	§ 5 (3)
BaWü	§ 4a	§ § 2 ff.	§ 4a	§ 9	§ 10	
Bremen	§ 1 (3)	§ § 3, 8 ff.	§ 3		§ 6	§ 13
Berlin	§ 12	§ 3 ff.	§ § 4, 12	§ 13	§ 14	
SH	§ 1	§ 3 ff.	§ 10	§ 5	§ 6	
TH	§ 1	§ § 2, 10 (1)	§ 11	§ 13	§ 14	§ 12
NI	§ 1	§ § 2 ff.	§ 6	§ 11	§ 10	
BY	Art. 1 (3)	Art 3 ff.	Art. 5 (1)	Art. 9a i.V.m. 7	Art. 8	Art. 5 (2)

Vergleichende Betrachtung

- **Zweck, Ziele:**
- In fast allen Gesetzen ist die Anpassung ausdrücklicher Gesetzeszweck (außer RP)
- Klimaanpassung ist zumindest implizit als Ziel genannt
- Einige Gesetze enthalten auch etwas konkretere Ziele unter Nennung der wichtigsten Handlungsfelder bzw. Sektoren (vgl. § 10 (1) Thür)
 - z.B. Gesundheitsschutz, Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, Förderung einer nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Wirtschaft
- Teilweise werden zudem handlungsleitende Maxime genannt, z. B. Prinzipien der Gefahrenwehr und Vorsorge vgl. § 10 (2) Thür, § 5 (3) Nds)

Vergleichende Betrachtung

- **Adressaten:**
- Öffentliche Stellen (Definition in vielen Gesetzen)
- Teilweise allg. Berücksichtigungsklausel, z.B. § 6 (1) NRW
- Konkrete Pflichten treffen v.a. Landesregierungen bzw. Senate, aber auch andere ö. Stellen
 - z.B. Planung und Maßnahmenumsetzung, Einsetzung von Beiräten, Monitoring (z.T. auch in der Zuständigkeit von Fachbehörden)
 - Vorbildwirkung
 - Bewusstseinsbildung, Beratung, Unterstützungsstrukturen etc.
 - NRW: Beachtung der Klimaanpassung bei der Normsetzung (RVO, Verwaltungsvorschriften) und Verwendung von Fördermitteln
 - Fakultativ: Überprüfung der Klimaresilienzverträglichkeit bei bestehenden Landesgesetze/Verordnungen und sonstigen Vorhaben (§ 6 (4) NRW)
- Vereinzelt (vgl. § 10 (1) Thür, § 7 NRW) sind auch Bürger adressiert, bei der Klimaanpassung mitzuwirken (appellativer Charakter)

Vergleichende Betrachtung

- **Anpassungspläne, -programme, -strategien:**
- Fast sämtliche Gesetze sehen planerische Instrumente zur Erreichung der Klimaanpassungsziele vor (außer RP)
- Hierbei handelt es sich entweder um
 - **Pläne** (Hamburg)
 - **Programme** (Berlin, Thüringen), oder
 - **Strategien** (z. B. Baden-Württemberg, NRW, Schleswig-Holstein, Bremen, Niedersachsen, Bayern).
- Im Berliner Programm (BEK) sowie im Hamburger Klimaplan sind sowohl Klimaschutz- als auch Klimaanpassung abgedeckt
- Teilweise erfolgt Erarbeitung in einem **partizipativen Prozess** (Beteiligung der breiten Öffentlichkeit, z.B. Hbg, Bln, Thür, gesellschaftlicher Gruppen (NRW, BaWü) oder von Behörden (Bremen))
- Zumeist besteht eine Pflicht zur regelmäßigen Fortschreibung, i.d.R alle 5 Jahre (NRW, BaWü, Thür, Nds.) bzw. 4 J. (Hbg)

Vergleichende Betrachtung

■ **Monitoring:**

- In den meisten Gesetzen (außer Hamburg und Bayern) sind Monitoringpflichten verankert, um die Änderungen des Klimas und ihre Folgen zu beobachten (§ 9 NRW, § 13 Bln, § 13 Th, § 9 BaWü, § 11 Nds)
- Teilweise ist das Monitoring aber explizit nur im Hinblick auf Klimaschutz vorgeschrieben (§ 5 SH, § 5 Bremen, § 11 Nds)
- Zumeist bilden die Monitoring-Berichte zugleich die Grundlage für die Fortschreibung der Anpassungsprogramme (§ 5 (3) EWG Bln; § 13 (2) ThürKlimaG-E) und -strategien (§ 9 NRW, § 9 (1) S. 2 KSG BW)
- In den Gesetzen von Hbg (§ 6 (2)) und Bay (Art. 9a i.V.m. 7 S. 2 Nr. 3) ist eine Berichterstattung über die Zielerreichung und Maßnahmenumsetzung geregelt

Vergleichende Betrachtung

- **Sachverständigenrat:**
- Mit Ausnahme Niedersachsens sehen sämtliche Gesetze die Einrichtung eines Sachverständigenrates vor
- Nds verfügt statt dessen über ein Klimafolgenkompetenzzentrum
- Die Sachverständigenräte sind unterschiedlich zusammengesetzt:
 - In manchen Ländern ist die Besetzung rein wissenschaftlich geprägt (z.B. § 7 Hbg, § 6 Brem)
 - In anderen Ländern ist das Gremium vorwiegend oder auch mit Persönlichkeiten aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen besetzt (Art. 8 Bay, § 6 SH, § 10 BaWü, § 11 NRW)
- Meistens werden die Beiräte vom Ministerium oder Senat berufen
- Funktion der Gremien: Vorschläge zur Weiterentwicklung der Ziele und Maßnahmen, z.T. auch öffentliche Stellungnahmen
- Klimaanpassung ist z.T. nicht explizit genannt (§ 6 Brem, § 6 SH)

Vergleichende Betrachtung

- **Regelungen für Kommunen:**
- In vier Gesetzen (NRW, Bay, Thür, Brem) sind Regelungen für Kommunen vorgesehen
- Möglichkeit bzw. Empfehlung, dass Gemeinden ...
 - eigene Untersuchungen zur Verwundbarkeit durchführen (Thür)
 - Anpassungskonzepte bzw. Maßnahmenprogramme erstellen (NRW, Bay, Thür, Brem)
- Finanzielle Unterstützung durch Landesregierung nach Möglichkeit, Zurverfügungstellung von Daten und Erkenntnissen (§ 12 Thür)
- Notwendigkeiten der Klimaanpassung sollen auch im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge Berücksichtigung finden (§ 5 (4) NRW)

Zwischenfazit

- In über der Hälfte der Bundesländer liegen Klimaschutzgesetze vor, welche die Klimaanpassung zumindest mit regeln
- Regelungsumfang- und –tiefe sehr unterschiedlich
- Am weitesten entwickelt sind die Regelungen derzeit in NRW, das über ein eigenständiges KIANG verfügt
- Wenige Landesklimaschutzgesetze enthalten Regelungen, die die Kommunen betreffen
- Kommunen werden darin nicht zur Klimaanpassung verpflichtet
- Sechs Länder verfügen über gar keine Klimaschutzgesetze, im LKSG RP ist die Klimaanpassung nicht geregelt
- -> Flickenteppich an Regelungen
- -> Harmonisierungs- und Weiterentwicklungsbedarf, könnte durch einen bundesrechtlichen Rahmen befördert werden

Teil 3:

Vorschläge für ein Klimaanpassungsgesetz des Bundes

1. Begründung und mögliche Inhalte eines BKlAnG
2. Verfassungsrechtliche Fragen

1. Gründe für ein BKlAnG

- Förmliches- Parlamentsgesetz als wichtiges Instrument zur Steuerung gesellschaftlicher Entwicklungen,
 - Auslösen einer **Umsetzungsverpflichtung**
- **Kontinuität** in der Umsetzung über mehrere Legislaturperioden
- Je nach inhaltlicher Ausgestaltung **materieller Substanzgewinn** (inhaltliche Standards und Verfahrensvorschriften für den Prozess der Klimaanpassung)
- Bedeutung gesetzlicher Grundsatz- bzw. Zielfestlegungen für die **Auslegung fachgesetzlicher Vorschriften**
- Schaffung eines **kohärenten rechtlichen Systems** der Klimaanpassung auf Bundes- und Landesebene
- Bemühungen um Klimaanpassung würden **international sichtbarer** und bekämen mehr Gewicht

Mögliche Inhalte eines BKlAnG

- **Gesetzeszweck**
 - Ziele und Instrumente zur Verhinderung bzw. Abmilderung von negativen Auswirkungen des Klimawandels, Erhöhung der Anpassungsfähigkeit
- **Begriffsbestimmungen**
 - Handlungsfelder der Klimaanpassung
 - Grüne Infrastruktur, Schutz kritischer Infrastruktur, naturbasierte Lösungen
- **Ziele der Klimaanpassung**
 - Erfassung der negativen Auswirkungen des Klimawandels
 - Begrenzung der Risiken durch handlungsfeldspezifische Ziele und Maßnahmen
 - Handlungsmaxime: Gefahrenvorsorge, Gesundheitsschutz, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung
 - Umsetzung internationaler Verpflichtungen

Mögliche Inhalte eines BKlAnG

- **Verpflichtung öffentlicher Stellen des Bundes zur ...**
 - Umsetzung der Ziele
 - Vorbildwirkung
 - Aufklärung, Beratung, Bewusstseinsbildung, Schaffung geeigneter Unterstützungsstrukturen
 - Allgemeines Berücksichtigungsgebot
 - Beachtung der Anpassungsziele bei Normsetzung, Fördermaßnahmen, Umsetzung von Vorhaben
 - Überprüfung bestehender Rechtsakte, ob sie mit den Anpassungszielen übereinstimmen
 - falls nicht: Aufhebung/Änderung
 - Aufstellung einer Anpassungsstrategie und von Anpassungsplänen
-> *nächste Folie*

Mögliche Inhalte eines BKlAnG

- **Anpassungsstrategie, Anpassungspläne**
 - Verpflichtung der Bundesregierung zur Aufstellung einer Anpassungsstrategie und Aktionsplänen mit spez. Maßnahmen
 - Verpflichtung der Ressorts zur Erarbeitung, Koordination und Umsetzung von Sektorstrategien als Beiträge
 - *Alternative:* Verpflichtung der Bundesregierung zur Erarbeitung einer Dachstrategie
 - bezieht sich v.a. auf Ziele, den Zuschnitt von Handlungsfeldern sowie übergreifende Maßnahmen
 - Verpflichtung der Ressorts zur Erarbeitung eigenständiger Sektorstrategien und Maßnahmenprogramme

-> stärkere Verantwortlichkeit der Ressorts
 - Anpassungsstrategie erfordert
 - Öffentlichkeitsbeteiligung,
 - regelmäßige Fortschreibung auf Grundlage von Monitoringergebnissen
 - Überprüfung durch Sachverständigengremium

Mögliche Inhalte eines BKlAnG

- **Unabhängiger Expertenrat für Klimaanpassung**
 - Einsetzung durch die Bundesregierung
 - Mitglieder mit Expertise in den Handlungsfeldern der Klimaanpassung
 - Aufgaben:
 - Stellungnahme zum Entwurf der Anpassungsstrategie und deren Fortschreibung
 - Stellungnahme zum Entwurf der Aktionspläne
 - Evaluation der Monitoringberichte
 - Evaluation von Risikoanalysen

Mögliche Inhalte eines BKlAnG

- **Verpflichtung der ö. Stellen der Länder zur Klimaanpassung**
 - Erstellung landesweiter Strategien bzw. Pläne/Programme mit Anpassungszielen und Maßnahmen
 - Orientierung an den Zielen des Bundes
 - Regelmäßige Fortschreibung auf Grundlage des Monitorings
 - Einsetzung von Expertenräten, welche die landesweiten Ziele, Maßnahmen und deren Umsetzung bewerten
 - Öffentlichkeitsbeteiligung
 - Vorbildwirkung der Länder bei der Umsetzung der Anpassungsziele
 - Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung, Beratung, Unterstützung

Mögliche Inhalte eines BKlAnG

- **Grundsatz zur allgemeinen Vorsorge**
 - Klimaanpassung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe
 - Apell an jedermann, daran mitzuwirken
 - Förderung der aktiven Beteiligung bei der Umsetzung des BKlAnG
- **EU-Berichterstattung**
 - Zuständigkeiten für Verpflichtungen nach EU Governance-Verordnung
- **Bund-Länder-Zusammenarbeit**
 - Verpflichtung der Länder zur Umsetzung der Anforderungen des BKlAnG
 - Fortbestehen und Anpassung der Landesklima(schutz)gesetze
 - Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern

Mögliche Inhalte eines BKlAnG

- **Verpflichtung der Kommunen zur Klimaanpassung**
 - Verpflichtung zu Risikoanalysen, Risikokartierungen, kommunalen Anpassungsplänen/-konzepten
 - Insb. Festlegung von Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Extremwetterereignissen und zur Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge
 - Veröffentlichung und regelmäßige Fortschreibung der Pläne/Konzepte
 - Beachtung im Rahmen der Bauleitplanung und beim Abschluss von städtebaulichen Verträgen
 - Problem: Durchgriffsverbot: **Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG!**

2. Verfassungsmäßigkeit der Aufgabenübertragung an Kommunen

- BKlAnG: Verpflichtung der Kommunen zur Klimaanpassung
- Hintergrund: Schlüsselrolle der Kommunen bei der Klimaanpassung
- Verfassungsmäßigkeit einer solchen Regelung?

Verfassungsmäßigkeit der Aufgabenübertragung an Kommunen

- **Verwaltungskompetenz, insb. Durchgriffsverbot** (eingeführt im Rahmen der Föderalismusreform I 2006)
- **Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG:**
- **„Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“**
- Bezug zur Verwaltungskompetenz:
- Grundsätzlich regeln die Länder die Einrichtung der Behörden und das **Verwaltungsverfahren**“ (Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG).
- -> prinzipielles Auseinanderfallen von Sachgesetzgebungs- und Organisationskompetenz beim landeseigenen Vollzug der Bundesgesetze
- **„Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen**, können die Länder davon **abweichende Regelungen treffen**“ (Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG)
- > Durchgriffsverbot als Ausnahme von Art. 84 Abs. 1 S. 2. Hs. 1 GG

Verfassungsmäßigkeit der Aufgabenübertragung an Kommunen

- **Zweck des Durchgriffsverbots:**
- soll darauf hinwirken, dass nicht der Bund, sondern die Länder den Kommunen die Aufgaben übertragen
- Hintergrund: nur dann greifen die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen (diese knüpfen Aufgabenübertragung von den Ländern an die Gemeinden an die Bedingung, für finanziellen Ausgleich sorgen)
- Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsregelungen gelten nicht für bundesgesetzliche Aufgabenübertragungen und liefern daher leer
- Durchgriffsverbot: Wenn die Aufgabenübertragung nur durch die Länder erfolgen kann, erhalten die Gemeinden mit den Aufgaben auch die für den Vollzug erforderlichen Finanzmittel
- -> Verpflichtung der Länder zu Klimaanpassung durch BKlAnG grds. verfassungswidrig

Verfassungsmäßigkeit der Aufgabenübertragung an Kommunen

- Vorschlag von Ministerin Schulze: Bund soll sich an Finanzierung von Klimaanpassungsmaßnahmen beteiligen
- Grundgesetzänderung: Gemeinschaftsaufgabe „Ländliche Räume und Klimaanpassung“ nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG n. F.
- **Wäre unter diesen Voraussetzungen eine Verpflichtung der Kommunen zur Klimaanpassung durch den Bund zulässig?**
- Gemeinschaftsaufgaben (GA) regeln einen Mitwirkungsauftrag des Bundes bei den Aufgaben der Länder
- Ausdruck des kooperativen Föderalismus, abschließend in Art. 91a bis e GG geregelt
- Gegenstand: inhaltliche Koordinierung und anteilige Finanzierung der GA
- GA sowie Einzelheiten der Koordinierung werden durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates näher bestimmt (Art. 91a Abs. 2 GG)

Verfassungsmäßigkeit der Aufgabenübertragung an Kommunen

- **Verhältnis der GA zur Verwaltungskompetenz?**
- Grundsatz: Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus
-> Verbot der Mischverwaltung
- Aber: GA sind zulässige Ausnahmen
- „andere Bestimmungen“ i.S.v. Art. 83 GG
- wirken als *leges speciales* im Verhältnis zu Art. 30, 83 ff. GG
- Gilt dies auch im Hinblick auf das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG?
- Falls nicht, könnte Bund den Kommunen die Verpflichtung zur Klimaanpassung auferlegen

Verfassungsmäßigkeit der Aufgabenübertragung an Kommunen

- **BVerfG, Beschluss vom 7. Oktober 2014 (BVerfGE 137, 108):**
- Gegenstand: Zusammenwirken von Bund und Ländern auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitssuchende (G. v. 3.8.2010, BGBl I S. 1112)
- Art. 91e Abs. 1 GG: „Bei der Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitssuchende wirken Bund und Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbände in der Regel in gemeinsamen Einrichtungen zusammen.“
- Zweck: Angebot von Leistungen aus einer Hand
- Art. 91e Abs. 2 GG: Der Bund kann zulassen, dass eine begrenzte Anzahl von Gemeinden und Gemeindeverbänden auf ihren Antrag und mit Zustimmung der obersten Landesbehörde die Aufgaben nach Absatz 1 allein wahrnimmt. (sog. Optionskommunen)
- BVerfG: Art. 91e GG ist Ausnahme vom Verbot der Mischverwaltung
- Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG gilt insoweit offensichtlich nicht

Verfassungsmäßigkeit der Aufgabenübertragung an Kommunen

- **Entstehungsgeschichte und Zweck des Durchgriffsverbots:**
- Einführung sollte bewirken, dass Gemeinden die finanziellen Mittel für die Aufgabenerledigung erhalten
- Nur gewährleistet, wenn die Länder die Aufgaben übertragen (landesverfassungsrechtliches Konnexitätsprinzip)
 - bei Aufgabenübertragung durch den Bund gilt keine entsprechende Konnexitätsregelung!
- Aber: im Fall der GA erfolgt Kostentragung gemeinsam durch Bund und Länder
- Einzelheiten der GA werden durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates näher bestimmt
 - > Auskömmliche Mittelausstattung der Kommunen ist gesichert
- Grund für Anwendung des Durchgriffsverbots entfällt
- -> Verpflichtung der Kommunen zur Klimaanpassung durch Bund zulässig

Fazit

- Klimaanpassung als Querschnittsmaterie (Betroffenheit verschiedener Handlungsfelder)
- Rahmenbedingungen ergeben sich aus verschiedenen Rechtsbereichen und -ebenen (Völker-, Europa-, Bundes-, Landesrecht)
- Maßgebliche Regelungen im Städtebau- und Umweltfachplanungsrecht
 - Stärkung der Klimabelange durch verschiedene Gesetzesnovellen
- Zusätzlich: systematische Vorgehensweise durch sektorübergreifende Klimaanpassungsgesetze erforderlich
- Internationale und europäischer Ebene: Regelungen liegen vor (PA, EU-KlimaG)
- Nationale Ebene: zersplitterte Gesetzeslage
- Bundesklimaanpassungsgesetz könnte Lücken schließen, zu einer Vereinheitlichung beitragen, Ebenen besser verzahnen
- Verfassungsrechtliche Hürden im Hinblick auf Verpflichtung der Kommunen überwindbar