



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch die Ausschüsse Umweltrecht und Verwaltungsrecht

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für
Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und
Verbraucherschutz eines Bundes-Klima-
anpassungsgesetzes (KAnG)

Stellungnahme Nr.: 26/2023

Berlin, im Mai 2023

Mitglieder des Ausschusses Umweltrecht

- Rechtsanwalt Prof. Dr. Hans-Jürgen Muggenborg, Aachen (Vorsitzender und Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Dr. Marie Ackermann, Hamburg
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Martin Beckmann, Münster (Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Dr. Sabrina Desens, Leipzig
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Wolfgang Ewer, Kiel
- Rechtsanwalt Dr. Frank Fellenberg, Berlin
- Rechtsanwalt Prof. Hartmut Gaßner, Berlin
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Remo Klinger, Berlin
- Rechtsanwalt Dr. Winfried Porsch, Stuttgart
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Herbert Posser, Düsseldorf
- Rechtsanwältin Claudia Schoppen, Bochum

Mitglieder des Ausschusses Verwaltungsrecht

- Rechtsanwalt Dr. Thomas Lüttgau, Köln (Vorsitzender)
- Rechtsanwältin Kathrin Dingemann, Berlin
- Rechtsanwalt Dr. Claus Esser, Erfurt
- Rechtsanwalt Dr. Mathias Hellriegel, Berlin
- Rechtsanwältin Dr. Juliane Hilf, Düsseldorf
- Rechtsanwalt Dr. Georg Hünnekens, Münster (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Dr. Peter Neusüß, Freiburg (Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Dr. Angela Rapp, Berlin

Deutscher Anwaltverein

Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel

Rue Joseph II 40, Boîte 7B
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
EU-Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Berlin

Verteiler

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
- Bundesministerium der Justiz
- Bundesministerium des Innern und für Heimat
- Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
- Ausschuss für Klimaschutz und Energie des Deutschen Bundestages
- Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Inneres und Heimat
- Umweltminister und -ministerinnen/Umweltsenatoren und -senatorinnen der Länder
- Wirtschaftsminister und -ministerinnen/Wirtschaftssenatoren und -senatorinnen der Länder
- Justizminister und -ministerinnen/Justizsenatoren und -senatorinnen der Länder
- Innenminister und -ministerinnen/Innensenatoren und -senatorinnen der Länder
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag
- AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag
- Präsident des Bundesverwaltungsgerichts
- Präsidenten und Präsidentinnen der Obergerverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
- Bundesverband der Freien Berufe
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Deutscher Richterbund
- Neue Richtervereinigung
- Vorstand und Geschäftsführung des DAV
- Vorsitzende der Landesverbände des DAV
- Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des DAV
- Vorsitzende der Landesarbeitsgemeinschaften Verwaltungsrecht des DAV
- Mitglieder Umweltrechtsausschuss des DAV
- Mitglieder Verwaltungsrechtsausschuss des DAV

Presse

- Redaktion NJW, DVBI, NVwZ, ZUR, NuR, AbfallR und UWP

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt mehr als 61.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der DAV ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

I. Zusammenfassung:

Das Ziel des Referentenentwurfs, rechtliche Rahmenbedingungen für die Klimaanpassung zu formulieren, ist zu begrüßen.

Diese Anforderungen sollten in die davon betroffenen Planungsvorschriften, namentlich denen des BauGB, integriert werden.

Ferner bedarf es einer Ergänzung des Klimaschutzgesetzes des Bundes, das keine Regelungen zur Klimaanpassung vorsieht.

Der Referentenentwurf sollte im Sinne einer effektiven Vollziehbarkeit und einer Vermeidung zusätzlicher Rechtsrisiken überarbeitet werden. Es fehlt insbesondere an klaren Vorgaben zum Umfang und zur Methodik von Klimarisikoanalysen, zur Beteiligung der Öffentlichkeit, zum Rechtsschutz. Auf das Verschlechterungsverbot und die damit verbundene Notwendigkeit einer Alternativenprüfung sollte zur Vermeidung zusätzlicher Rechtsrisiken für die Rechtsanwender verzichtet werden.

II. Vorbemerkung

Die internationale und die deutsche Klimapolitik verfolgen zwei systematische Ansätze oder strukturprägende Strategien zum Klimawandel, nämlich die Reduzierung von Treibhausgasemissionen (Mitigation) und die Anpassung an die Folgen des unvermeidbaren Klimawandels (Adaptation). Das Klimaschutzgesetz des Bundes enthält allerdings keine Regelungen zur Klimaanpassung. Anpassungsmaßnahmen an die Folgen des Klimawandels sollen Gegenstand des Bundes-Klimaanpassungsgesetzes werden. Das ist grundsätzlich zu begrüßen.

Zutreffend geht die einleitende Erläuterung des Referentenentwurfs davon aus, dass die Klimakrise eine Bedrohung für die gegenwärtigen und künftigen Generationen darstellt und dass trotz ambitionierter Ziele und Maßnahmen zur Minderung der Treibhausgasemissionen auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene ein Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur gegenüber dem vorindustriellen Niveau nicht mehr vollständig verhindert werden kann. Im Detail wirft der Referentenentwurf allerdings auch erörterungsbedürftige Fragen auf.

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt grundsätzlich die Maßnahmen des Gesetzgebers zur Klimaanpassung. Er sieht den Referentenentwurf jedoch kritisch, soweit er zu diesem Zweck neben das bereits vorhandene Planungsrecht ein neues Planungsinstrument stellt, bei dem an vielen Stellen fraglich ist, wie es zum bestehenden Planungsrecht steht. Viele Maßnahmen der Klimaanpassung werden in den Kommunen vorgenommen werden. Stichworte sind Schwammstadt, mehr Grün in den Innenstädten, Erhaltung von Kaltluftschneisen, Zurückdrängung des Autoverkehrs zugunsten von Fahrradwegen, also allesamt Maßnahmen, die im Rahmen der kommunalen Planung angelegt werden. Die angesprochenen Schnittstellenprobleme würden vermieden, wenn das Thema der Klimaanpassung als materieller Regelungsgehalt der schon vorhandenen Planungsinstrumente – soweit erforderlich – dort gestärkt würde, z.B. durch entsprechende Ergänzungen des BauGB und weiterer Planungsgesetze, angefangen vom Raumordnungsgesetz bis zu den Straßengesetzen.

III. Ziel und Zweck des Gesetzes (§ 1 KAnGE)

Ziel des KAnG soll es nach § 1 Abs. 1 S. 1 KAnGE sein, 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. Die Widerstandsfähigkeit ökologischer und gesellschaftlicher Systeme gegenüber den auch in Zukunft fortschreitenden klimatischen Veränderungen soll zur Bewahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse unter Beachtung des Vorsorgeprinzips gesteigert und Beiträge zu den nationalen und internationalen Anstrengungen bei der Klimaanpassung geleistet werden. Die Vertiefung sozialer Ungleichheiten durch die negativen Auswirkungen des Klimawandels soll verhindert werden.

Ob mit Hilfe des im Referentenentwurf vorgesehenen Instrumentariums (vorsorgende Klimaschutzstrategien, Klimarisikoanalysen, Klimaschutzkonzepte, Monitoring einschl. umfassender Berichterstattung) eine in diesem Sinne zielgerichtete Steuerung der Klimaanpassung in allen erforderlichen Handlungsfeldern und auf allen Ebenen in der notwendigen Geschwindigkeit erreicht werden kann, muss sich erweisen. Der bürokratische Aufwand, der mit der Verfassung von Klimaanpassungsstrategien, Klimarisikoanalysen und Klimaschutzkonzepten für alle Gebietskörperschaften verbunden sein wird, dürfte jedenfalls erheblich werden. Weitere Rechtsunsicherheiten und Rechtsstreitigkeiten darüber sind absehbar.

IV. Begriffsbestimmungen (§ 2 KAnGE)

Bei den Begriffsbestimmungen des § 2 KAnGE beschränkt sich der Referentenentwurf auf eine Legaldefinition der Begriffe „Klimaanpassung“, „Klimarisikoanalyse“ und „Träger öffentlicher Belange“.

Angesichts des ausdifferenzierten Instrumentariums wirkt dieser sehr kleine Katalog von Legaldefinitionen eher dürftig. Sinnvoll oder sogar unerlässlich wäre es, auch weitere Begriffe, die in dem Gesetz eine zentrale Rolle spielen, durch den Gesetzgeber zu definieren. Dazu gehören vor allem die Begriffe „vorsorgende Klimaanpassungsstrategie“ und „Klimaanpassungskonzepte“.

Zwar werden inhaltlichen Anforderungen an diese Instrumente formuliert. Hilfreich wäre jedoch insbesondere eine Definition, die die Unterschiede zwischen den Klimaanpassungsstrategien und den Klimaanpassungskonzepten deutlich macht. § 12 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 KAnGE schreibt z.B. vor, dass Klimaanpassungskonzepte der Gebietskörperschaften unter anderem auch eine übergeordnete Gesamtstrategie zur nachhaltigen Klimaanpassung enthalten müssen. So verstanden sollen offenbar Klimaanpassungskonzepte auch Klimaanpassungsstrategien enthalten. Nach dem KIAng NRW vom 08.07.2021, das dem vorliegenden Gesetzentwurf offenbar als Vorbild diente, sind Klimaanpassungsstrategien auf Landesebene zu erstellen (§ 8) und Klimaanpassungskonzepte auf kommunaler Ebene (§ 5 Abs. 3). Das ist eher nachvollziehbar als die hier erfolgte Einbeziehung der Gesamtstrategie

in die Konzepte gem. § 12 KAnGE. Auch Rechtsfolgen dieser Strategien und Konzepte, Verfahrensanforderungen zur Beteiligung bei der Erstellung und eventuelle Rechtsschutzmöglichkeiten, das Verhältnis zu anderen Verfahren und Instrumenten, insbesondere zur Umweltprüfung und zur gesamträumlichen Planung der Raumordnung und der Bauleitplanung werden nicht angesprochen.

Den Begriff „Klimaanpassung“ definiert der Referentenentwurf in § 2 KAnGE als „Ausrichtung an den aktuellen oder erwarteten Auswirkungen des Klimawandels.“ Besonders erhellend ist diese Definition nicht. Wer oder was sich in welche Richtung ausrichten soll, ergibt sich aus dieser Definition nicht.

Als Klimarisikoanalyse definiert § 2 Nr. 2 KAnGE „eine Ermittlung und Bewertung der gegenwärtigen und zukünftigen Risiken im Zusammenhang mit den Auswirkungen des Klimawandels“. Der Umfang der Klimarisikoanalyse soll sich nach der Situation und den Bedürfnissen der jeweiligen juristischen Person richten. Allzuviel Erkenntnisgewinn vermittelt auch diese Legaldefinition nicht. Im Zusammenhang mit den geforderten Klimarisikoanalysen stellen sich verschiedene Fragen, insbesondere nach der Methodik einer solchen Risikoanalyse und nach Umfang und Aufwand der dafür betrieben werden muss.

Der ergänzende Halbsatz, dass sich der Umfang der Analyse nach der Situation und den Bedürfnissen der jeweiligen juristischen Person richten soll, lässt mehr Fragen offen als damit beantwortet werden können. Es wird mit diesem Halbsatz eine situations- und adressatenbezogene Relativität des Umfangs einer solchen Risikoanalyse eingeführt, ohne dass Methodik und Umfang näher konkretisiert und Maßstäbe für die damit offenbar angesprochene Verhältnismäßigkeitsprüfung genannt werden. Verhältnismäßigkeits- und insbesondere Zumutbarkeitserwägungen sind jedoch bekanntlich zumeist kaum sicher prognostizierbar; sie erhöhen die Rechtsrisiken der Klimaanpassungsstrategien und Klimaschutzkonzepte, die auf möglicherweise unzureichenden Klimarisikoanalysen beruhen. Es droht auch in diesem Zusammenhang, ähnlich wie bei der Forderung nach einer Ermittlung und Berücksichtigung globaler Klimafolgen bei der Umweltprüfung oder hinsichtlich der Frage nach der Erheblichkeit einer Beeinträchtigung von Natura-2000-Gebieten, dass der Gesetzgeber abstrakte Forderungen an die Gesetzesadressaten richtet, ohne die

für den effektiven Vollzug dieser Verpflichtungen notwendigen Konkretisierungen vorzusehen.

Auch die dritte Legaldefinition in § 2 Nr. 3 KAnGE, wonach Träger öffentlicher Aufgaben, alle Stellen sind, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, ist eher nichtssagend. Immerhin wird mit der Definition klargestellt, dass die Funktion eines Trägers öffentlicher Aufgaben unabhängig davon sein soll, ob die Stelle öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert ist.

V. Vorsorgende Klimaanpassungsstrategie (§ 3 KAnGE)

Nach § 3 Abs. 1 S. 1 KAnGE legt die Bundesregierung bis zum 30. September 2025 eine vorsorgende Klimaanpassungsstrategie mit messbaren Zielen vor, setzt sie um und schreibt sie unter Berücksichtigung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse alle vier Jahre fort.

Zwar fehlt es an einer Legaldefinition des Begriffs der vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie. Immerhin gibt der Gesetzesentwurf jedoch vor, dass die vorsorgende Klimaanpassungsstrategie auf einer Klimarisikoanalyse beruhen muss (§ 4 Abs. 1 S. 2 KAnGE), dass als Struktur der vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie bestimmte, im einzelnen aufgezählten Cluster und in ihnen zusammengefasste Handlungsfelder festgelegt werden (§ 4 Abs. 2 KAnGE) und dass die vorsorgende Klimaanpassungsstrategie nach § 3 Abs. 3 KAnGE bestimmte Inhalte aufweisen muss.

Unklar bleibt jedoch der Rechtscharakter einer solchen Klimaanpassungsstrategie. Handelt es sich dabei um staatliche Planung, die an den Anforderungen des Abwägungsgebots gemessen werden darf oder muss? Bedarf es einer Umweltprüfung bei der Entwicklung einer solchen Klimaanpassungsstrategie, vergleichbar der Prüfungspflicht nach Nr. 2.13 der Anl. 6 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) für Klimaschutzprogramme nach § 9 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) und bedürfte es dazu einer Ergänzung der Anl. 6 des UVP? Welche Rechtsschutzmöglichkeiten gegen eine Klimaanpassungsstrategie sind eingeräumt oder sollen eingeräumt werden? Die Erläuterungen zu § 3 des Referentenentwurfs verweisen auf die Deutsche Anpassungsstrategie an den

Klimawandel vom 17.12.2008, die mit dem Gesetz weiterentwickelt werden soll. Die Strategie sei ein rechtlich unverbindlicher Rahmen für die Anpassung an den Klimawandel. Ob damit gemeint ist, dass nur die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel vom 17.12.2008 oder auch die vorsorgende Klimaanpassungsstrategie des § 3 KAnGE rechtlich unverbindlich sein soll, bleibt unklar. Der Deutsche Anwaltverein hält es für notwendig, dass das KAnG Rechtscharakter, Voraussetzungen und Rechtsfolgen/Bindungswirkungen der Klimaanpassungsstrategie gem. § 3 KAnGE sowie den dagegen möglichen Rechtsschutz eindeutig definiert. Dies zeigt gerade die Diskussion um die planerische Einordnung und Wirkung der Klimaschutzprogramme gem. § 9 KSG (vgl. Fellenberg/Guckelberger, KSG, § 9 Rn. 24 ff.)

Nach § 8 Abs. 1 S. 1 KAnGE haben die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen das Ziel der Klimaanpassung nach § 1 Abs. 1 KAnGE fachübergreifend und integriert zu berücksichtigen. Dabei sind sowohl die bereits eingetretenen als auch die zukünftig zu erwartenden Auswirkungen des Klimawandels nach § 8 Abs. 1 S. 2 KAnGE zu berücksichtigen. Zwar knüpft die Berücksichtigungspflicht unmittelbar an das Ziel der Klimaanpassung nach § 1 Abs. 1 KAnGE an. Ob allerdings bei einer solchen Berücksichtigung der Inhalt der vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie, der ebenfalls dazu dient, das Ziel der Klimaanpassung nach § 1 Abs. 1 KAnGE zu konkretisieren, unberücksichtigt bleiben kann, erscheint zweifelhaft.

1. Cluster und Handlungsfelder

Als Struktur der vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie werden nach § 3 Abs. 2 KAnGE mindestens folgende Cluster und in ihnen zusammengefasste Handlungsfelder festgelegt. Die hier erfolgte Clusterbildung ist im Grunde wie ein Inhaltsverzeichnis für die Klimaanpassungsstrategie zu verstehen.

Ob diese Systematik von Clustern und Handlungsfeldern für eine Struktur der vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie überzeugen kann, mag man bezweifeln. Die überwiegenden Handlungsfelder, die bei einer solchen Klimaanpassungsstrategie zu berücksichtigen sind, dürften damit zwar erfasst sein. Ob allerdings der Cluster Infrastruktur mit den Handlungsfeldern Bauwesen, Energiewirtschaft und

Verkehr/Verkehrsinfrastruktur hinreichend beschrieben wird, ist zweifelhaft. Infrastruktur dürfte jedenfalls mehr als Energiewirtschaft, Bauwesen und Verkehrsinfrastruktur sein. Sicher gehören dazu z.B. auch Kommunikationsnetze und Anlagen der Entsorgungswirtschaft.

Bei dem Cluster Land und Landnutzung wird zwar Land- und Forstwirtschaft aufgeführt, die weiten Flächen des Natur- und Landschaftsschutzes bleiben jedoch in diesem Zusammenhang unerwähnt, obwohl doch etwa 27 % der Fläche Landschaftsschutzgebiete und ca. 6,3 % der Flächen Naturschutzgebiet sind, und eine weitere Ausdehnung des Flächenschutzes in Aussicht genommen wird. Es ist insoweit kaum denkbar, dass dies Flächen bei der Entwicklung vorsorgender Klimaanpassungsstrategien außen vor bleiben sollen. Der weite Bereich des stationären Groß- und Einzelhandels sowie des Online-Handels bleibt ebenfalls unerwähnt.

Das Cluster Stadtentwicklung, Raumplanung, Bevölkerungsschutz passt kaum in die übrige Systematik, weil Raumplanung und Stadtentwicklung zusammen einen gesamträumlichen Planungsansatz verfolgen, der sich grundsätzlich über die gesamte Breite der anderen Cluster erstreckt. Die Zuordnung des Bevölkerungsschutzes zum Cluster Stadtentwicklung und Raumplanung erschließt sich ebenfalls nicht.

Nicht erwähnt wird der Bereich des Militärs, der doch nach der sogenannten Zeitenwende eine zunehmende Bedeutung bekommen soll mit hohen Ausgaben und hohem Ressourcenverbrauch bei der Beschaffung. Ob man diesen Bereich bei einer vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie außen vorlassen bzw. nicht in den Mindestkatalog aufnehmen sollte, erscheint jedenfalls hinterfragungsbedürftig.

In den Erläuterungen wird allerdings darauf hingewiesen, dass die Vorgaben des § 3 Abs. 2 nur dabei helfen sollen, „zentrale Handlungsfelder nicht aus dem Blick zu verlieren.“ Sie sollten deshalb nicht die in der Klimaanpassungsstrategie zu behandelnden Themen begrenzen. Da § 3 Abs. 2 jedoch als Mindestkatalog formuliert worden ist, sollte er keine Handlungsfelder unerwähnt lassen, die für eine vorsorgende Klimaanpassungsstrategie unentbehrlich sind.

2. Beteiligung der Länder und der Öffentlichkeit

Die Länder und die Öffentlichkeit sind nach § 3 Abs. 4 KAnGE bei der Festlegung von messbaren Zielen und den entsprechenden Indikatoren sowie der Auswahl von Maßnahmen zu beteiligen. In welcher Form eine solche Beteiligung stattfinden muss, lässt der Referentenentwurf offen. Das ist insbesondere mit Blick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht sinnvoll. Der Deutsche Anwaltverein regt insofern eine eindeutige Konkretisierung an. Die Regelung in § 8 Abs. 1 KAnG NRW, die die „Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen sowie der kommunalen Spitzenverbände“ verlangt, eignet sich allerdings nicht als Vorbild.

3. Konsequenzen einer Zielverfehlung

Für die Aufstellung, Einhaltung und Aktualisierung der Ziele der vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie nach § 3 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 KAnGE soll das jeweils aufgrund seines Geschäftsbereichs fachlich überwiegend zuständige Bundesministerium verantwortlich sein. Die Maßnahmen nach § 3 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 KAnGE sind nach § 3 Abs. 5 S. 1 KAnGE durch das jeweils zuständige Bundesministerium zu benennen und mit Haushaltsmitteln zu unterlegen.

Drohen die festgelegten Ziele der vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie verfehlt zu werden, legt das zuständige Bundesministerium nach § 3 Abs. 6 KAnGE so schnell wie möglich, spätestens innerhalb eines Jahres nach Feststellung der drohenden Zielverfehlung, geeignete Maßnahmen zur Nachbesserung vor, um die Zielerreichung sicherzustellen.

Daraus ergibt sich, dass es sich bei den in der vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie festgelegten Zielen und Maßnahmen immer nur um solche handeln kann, für die der Bund die finanzielle Verantwortung trägt. Damit sind solche Strategien allerdings für die bundesweite Klimaanpassung nur bedingt effektiv, weil eine bundesweite Klimaanpassungsstrategie nur dann erfolgreich sein kann, wenn alle staatlichen und gesellschaftlichen Akteure mit eigenen Maßnahmen daran mitwirken. Solche Maßnahmen müssten deshalb ebenfalls in die Strategie aufgenommen werden, ohne

dass damit bereits festgelegt würde, ob und auf welchem Wege die Durchführung solcher Maßnahmen verpflichtend angeordnet werden kann.

VI. Klimarisikoanalyse (§ 4 KAnGE)

Zur Ermittlung der Verletzlichkeit natürlicher, gesellschaftlicher und ökonomischer Systeme gegenüber den Folgen des Klimawandels erstellt und veröffentlicht die Bundesregierung nach § 4 Abs. 1 S. 1 KAnGE regelmäßig nach aktuellem Stand der Wissenschaft und Forschung mindestens alle 10 Jahre eine aktualisierte Klimarisikoanalyse.

Fraglich ist, ob das Ziel des Gesetzes nach § 1 Abs. 1 KAnGE, die negativen Auswirkungen des Klimawandels, insbesondere drohende Schäden weitestgehend zu vermeiden und nicht vermeidbare Auswirkungen möglichst zu reduzieren, wirkungsvoll mit Hilfe von Klimarisikoanalysen befördert werden kann.

Nach der Legaldefinition des Begriffs sollen mit der Klimarisikoanalyse gegenwärtige und zukünftige Risiken im Zusammenhang mit den Auswirkungen des Klimawandels ermittelt und bewertet werden. Grundsätzlich wird jedoch vom Gesetzgeber und in Rechtsprechung und Literatur zwischen Gefahren und Risiken unterschieden. Die als Grundlage der vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie dienende Analyse sollte sich dementsprechend nicht auf Risiken beschränken, sondern bereits eingetretene Schäden und Gefahren (hinreichende Wahrscheinlichkeit des Eintritts von Schäden) einbeziehen. Möglicherweise wäre eine in diesem Sinne umfassendere Klimawandelfolgenanalyse vorzugswürdig.

Zweifelhaft ist außerdem, ob es ausreichend ist, eine derartige Analyse, lediglich alle zehn Jahre zu aktualisieren. Angesichts der zeitlichen Dringlichkeit einer Klimaanpassung könnte ein Zehn-Jahres-Zeitraum nicht ausreichend sein, zumal die vorsorgende Klimaanpassungsstrategie nach § 3 Abs. 1 S. 1 des Referentenentwurfs auf der Grundlage der Klimarisikoanalyse alle vier Jahre fortgeschrieben werden muss.

Soweit in § 4 Abs. 2 KAnGE die Bundesregierung verpflichtet wird, regelmäßig Daten zu Schadenssummen durch Wetterextreme sowie zu den Ausgaben des Bundes zur

Klimaanpassung zu erheben, fehlt es an einem zeitlichen Rhythmus, in dem diese Daten erhoben werden müssen.

VII. Monitoring (§ 5 KAnGE)

Die Bundesregierung veröffentlicht bereits auf der Grundlage von § 10 KSG jährlich einen Klimaschutzbericht zu zahlreichen Fragen des Klimaschutzes. Der Deutsche Anwaltverein ist skeptisch, ob es sinnvoll ist, daneben einen weiteren Bericht zu stellen wie den hier vorgesehenen Monitoringbericht. Da bereits im Klimaschutzbericht der jeweilige Stand der Entwicklung darzustellen ist, wird vorgeschlagen, diesen Bericht um die Fragen der Klimaanpassung zu ergänzen. Dies wäre sinnvoll, da dann die Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in einem einheitlichen Bericht dargestellt werden, denn faktisch bedingen sich beide gegenseitig.

VIII. Berücksichtigungsgebot (§ 8 Abs. 1 KAnGE)

Nach § 8 Abs. 1 S. 1 KAnGE haben die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen das Ziel der Klimaanpassung nach § 1 Abs. 1 KAnGE fachübergreifend und integriert zu berücksichtigen. Dabei sind nach § 8 Abs. 1 S. 2 KAnGE sowohl die bereits eingetretenen als auch die zukünftig zu erwartenden Auswirkungen des Klimawandels zu berücksichtigen. Fraglich könnte nach dem Wortlaut der Vorschrift sein, ob mit diesem Berücksichtigungsgebot eine zusätzliche Voraussetzung für die Zulassung von Vorhaben eingeführt werden soll oder ob die Berücksichtigung (lediglich) bei der Auslegung bestehender Zulassungsvoraussetzungen bzw. bei der Ausübung von Ermessen/Planungsermessen stattfinden soll.

In den Erläuterungen dazu wird ausgeführt, das Berücksichtigungsgebot komme zum Tragen, soweit im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben Entscheidungsspielräume bestünden. Diese Erläuterung hat eine erhebliche Tragweite und sollte deshalb bereits im Wortlaut der Regelung Anklang finden, um die vorstehend skizzierte Fragestellung von vorneherein zu vermeiden und die Analogie zu § 13 KSG deutlich zu machen.

Die Berücksichtigungspflicht des § 8 Abs. 1 KAnGE lässt offen, mit welchem Gewicht und mit welcher Konsequenz das Ziel der Klimaanpassung berücksichtigt werden muss, wie dies auch bereits im Hinblick auf § 13 KSG diskutiert wird (vgl. Fellenberg/Guckelberger, KSG, § 13 Rn. 21 f.). Daraus ergeben sich wiederum neue Rechtsrisiken bei der Planung und Zulassung von Vorhaben. Unbestimmte Rechtsbegriffe, wie das Wohl der Allgemeinheit, werden über die Berücksichtigungspflicht des § 8 Abs. 1 KAnGE weiter aufgeladen, ohne dass dem Rechtsanwender konkrete Maßstäbe für eine solche Berücksichtigung an die Hand gegeben werden. Das hat sich aktuell als ein erhebliches Problem bei der gesetzlichen Forderung nach einer Berücksichtigung globaler Klimafolgen erwiesen. Dieser Mangel sollte sich in diesem Gesetz nicht wiederholen.

IX. Verschlechterungsverbot (§ 8 Abs. 2 KAnGE)

Nach § 8 Abs. 2 S. 1 KAnGE dürfen die Träger öffentlicher Aufgaben durch ihre Planungen und Entscheidungen 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 vermeidbar, wenn zumutbare Alternativen, den mit der Planung oder Entscheidung verfolgten Zweck ohne oder mit geringerer Erhöhung der Vulnerabilität zu erreichen, gegeben sind. Es ist davon auszugehen, dass dieses Verschlechterungsverbot, anders als die Berücksichtigungspflicht nach § 8 Abs. 1 des Referentenentwurfes, ausweislich der Erläuterungen nicht davon abhängig ist, dass die Zulassungsvoraussetzungen für ein Vorhaben Beachtung eines solchen Verschlechterungsverbots ermöglichen. Die Regelung ist jedenfalls so formuliert, dass sie unmittelbar Geltung beansprucht. Damit geht sie deutlich über das KSG und das KIANG NRW hinaus. In § 8 Abs. 2 KAnGE erkennt der Deutsche Anwaltverein ein großes Problem für künftige Planungen und Vorhabenzulassungen, wie dies nachfolgend näher dargelegt wird.

Mit dem Verschlechterungsverbot werden wiederum erhöhte Rechtsrisiken für die Planung und Zulassung von Vorhaben begründet. Eine Erhöhung der Vulnerabilität von Grundstücken und Bauwerken gegenüber den negativen Folgen des Klimawandels dürfte bei der überwiegenden Zahl von Vorhaben im Außenbereich – aber auch bei

vielen Bauvorhaben in bestehenden Siedlungsbereichen – feststellbar sein. Für alle diese Vorhaben bedürfte es, wenn die Regelung in Kraft tritt, einer Alternativenprüfung, ob und inwieweit der mit der Planung oder Entscheidung verfolgte Zweck ohne oder mit geringerer Erhöhung der Vulnerabilität zu erreichen ist. Es ist absehbar, dass darüber vielfältiger Rechtsstreit entstehen würde.

Die Erfahrungen mit vergleichbaren Alternativenprüfungen, etwa im Bereich des Planfeststellungsrechts, des Flächenschutzes für Natura-2000-Gebiete und des Artenschutzes lassen erwarten, dass über die Frage der Zumutbarkeit einer Alternative weitreichend gestritten werden kann. Insbesondere Vorhaben, die im Wege einer Kontrollerlaubnis zugelassen werden, etwa immissionsschutzrechtliche genehmigungsbedürftige Anlagen, für die jahre- und jahrzehntelang darauf geachtet wurde, das Erfordernis einer Alternativenprüfung insbesondere bei der Umweltverträglichkeitsprüfung zu vermeiden, werden über diese Vorschrift in neue Unwägbarkeiten geführt.

§ 8 Abs. 2 KAnGE hätte zur Folge, dass Fach- und Bauleitplanungen für vulnerabilitätserhöhende Vorhaben per se unzulässig wären, wenn sie nicht „alternativlos“ sind. Die Alternativenprüfung gem. § 8 Abs. 2 wäre der planerischen Abwägung vorgelagert. Das Verhältnis zu dem allgemeinen Berücksichtigungsgebot gem. § 8 Abs. 1 ist zumindest unklar. Es ist davon auszugehen, dass das Berücksichtigungsgebot durch das Verschlechterungsverbot entwertet wird. Die Einbeziehung von „Entscheidungen“ wandelt gebundene Entscheidungen, die es insbesondere im Baurecht, im Immissionsschutzrecht und im Bergrecht gibt, de facto zur Ermessensentscheidungen um und erhöht damit die Risiken im Falle gerichtlicher Auseinandersetzungen. Zudem erhöht die Regelung den Verwaltungsaufwand für die Genehmigungsverfahren beträchtlich, ist also geradezu das Gegenteil des angestrebten Bürokratieabbaus. Der Deutsche Anwaltverein spricht sich daher gegen diese Regelung aus und empfiehlt, sie insgesamt zu streichen.

X. Minimierung der Bodenversiegelung (§ 8 Abs. 3 KAnGE)

§ 8 Abs. 3 S. 1 KAnGE sieht vor, dass, um aus Gründen der Klimaanpassung Versickerungs- und Verdunstungsflächen für einen naturnahen Wasserhaushalt im

Rahmen einer wassersensiblen Entwicklung, insbesondere in urbanen Räumen, zu erhalten, die Versiegelung von Böden auf ein Minimum zu begrenzen ist; bereits versiegelte Böden, die dauerhaft nicht mehr genutzt werden, sind in ihrer Leistungsfähigkeit nach § 1 des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) so weit wie möglich und zumutbar wiederherzustellen und zu entsiegeln. Das Bundesnaturschutzgesetz, § 5 BBodSchG und § 55 Abs. 2 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) sollen durch § 8 Abs. 3 S. 2 KAnGE unberührt bleiben.

Vor allem bei dieser Vorschrift stellt sich die Frage nach ihrem Standort. Es handelt sich um eine Vorschrift des Bodenschutzes, die aus rechtssystematischen Gründen eher in das BBodSchG gehört. Soweit sie die bodenschutzrechtlichen Anforderungen des BBodSchG verschärfen soll, müsste sie aus Gründen der Rechtsklarheit auch in das BBodSchG aufgenommen werden. Sollte sie die Anforderungen des BBodSchG nicht verschärfen wollen, sollte auf sie verzichtet werden.

XI. Klimaanpassung der Länder (§§ 10-12 KAnGE)

Die Länder werden durch das KAnGE in verschiedener Weise in Anspruch genommen. Nach § 10 Abs. 1 S. 1 KAnGE legen sie jeweils eine landeseigene vorsorgende Klimaanpassungsstrategie vor und setzen sie um. Nach § 11 Abs. 1 KAnGE berichten sie dem für die Klimaanpassung zuständigen Bundesministerium ab dem 30. September 2024 alle zwei Jahre, ob und in welchem Umfang Klimarisikoplanungen und darauf aufbauende Klimaanpassungskonzepte in den Gemeinden, Landkreisen und Kreisen vorliegen und welche regionalen und örtlichen Klimadaten genutzt werden. Weitere Berichtspflichten enthält § 11 Abs. 2 KAnGE. Nach § 12 Abs. 1 KAnGE bestimmen die Länder im Rahmen der Grenzen des Art. 28 Abs. 2 GG diejenigen öffentlichen Stellen, die für die Gebiete der Gemeinden und der Landkreise oder Kreise jeweils ein integriertes Klimaanpassungskonzept aufstellen und die darin vorgesehenen Maßnahmen umsetzen.

Für die Klimaanpassungskonzepte sieht der Referentenentwurf in § 12 Abs. 2 KAnGE bestimmte Mindestinhalte vor. Dazu gehören eine Bestandsaufnahme von Klimadaten zur aktuellen Situation und zur zukünftigen Entwicklung, eine spezielle Klimarisikoplanung (Betroffenheitsanalyse), eine Gesamtstrategie zur nachhaltigen

Klimaanpassung und ein Maßnahmenkatalog zur Umsetzung des Klimaanpassungskonzepts. Nach § 12 Abs. 4 KAnGE sind in Klimaanpassungskonzepten insbesondere bestehende Hitzeaktionspläne, Starkregenkarten sowie Landschafts- und Grünordnungspläne zu berücksichtigen. Es soll identifiziert werden, welche Lücken bezüglich der Klimaanpassung in der bisherigen Planung für das Gebiet der Gemeinde, des Landkreises oder Kreises oder eines anhand anderer Kriterien festgelegten Gebiets bestehen und diese sollen in den Klimaanpassungskonzepten adressiert werden.

Die Erstellung von Klimaanpassungsstrategien, von Klimarisikoanalysen und von Klimaschutzkonzepten aller Gebietskörperschaften wird einen erheblichen finanziellen, personellen und bürokratischen Aufwand in Zeiten knapper Ressourcen und ohnehin schon langer Verfahrensdauern auslösen. Angesichts dessen wären klarere Aussagen zu den Methoden, zum Umfang, zur rechtlichen Relevanz dieser Instrumente, zur Verbindlichkeit, zur Notwendigkeit einer Öffentlichkeitsbeteiligung und zu den Rechtsschutzmöglichkeiten hilfreich.

Nach § 12 Abs. 2 S. 3 KAnGE sollen die Länder bestimmen, ob und inwieweit bei der Erstellung von Klimaanpassungskonzepten die Öffentlichkeit zu beteiligen ist. Der Umfang der Klimarisikoanalyse soll sich gem. § 12 Abs. 3 S. 1 KAnGE nach der Situation und den Bedürfnissen der jeweiligen juristischen Person richten. Was das bedeutet, lässt sich kaum erschließen. Möglicherweise wird die Rechtsprechung Gelegenheit nehmen, dies in jahrelangen Rechtsstreitigkeiten auszuloten.