

Akklimatisierung

Lokale Anpassung an den Klimawandel



Inhaltsverzeichnis

Aufwachraum

Einstiege 12

Herausfordernd vielfältig 17

Stadt- und Regionalplanung im Klimawandel

Von Marco Pütz, Stefanie Rößler und Barbara Warner

Austauschräume

Auf die richtige Verzahnung kommt es an 26

Landesklimagesetze und kommunale Klimaanpassung

Von Juliane Albrecht

Alles eine Frage der Perspektive? 34

Gesellschaftlicher Umgang mit den Auswirkungen des Klimawandels

Von Hartmut Fünfgeld, Marco Pütz und Dominik Braunschweiger

Grüne Dächer für ein gutes Klima 41

Politische Gestaltung einer ökologischen Stadtplanung

Von Andreas Vetter, Susanne Schubert und Valentin Meilinger

Chancen sehen und nutzen 48

Risikobasierte Planung und Wiederaufbau

Von Jörn Birkmann und Stefan Greiving

Zwischenräume

- 56 Die Rahmenbedingungen müssen stimmen**
Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen
Von Susan Thiel und Dominik Braunschweiger
- 62 Grün-blau statt grau**
Ökologische Akklimatisierung städtischer Infrastruktur
Von Fabian Dosch, Stephanie Haury und Lucia Grosse-Bächle
- 69 Wie Dresden ein Pionier wurde**
Erfolgsfaktoren der klimaangepassten Stadtentwicklung
Von Gérard Hutter, Alfred Olfert und Stefanie Rößler
- 77 Mut und Durchhaltevermögen sind gefragt**
Klimaziele und politische Veränderungsbereitschaft
Von Susanne Kost und Christina Grebe

Möglichkeitsräume

- 84 Mit grünen Schwänen leben lernen**
Klimaanpassung im Unternehmenssektor
Von Wiebke Störmann
- 91 Der Weg zur wassersensiblen Stadt**
Wassermanagement in der kommunalen Praxis
Von Sandra Pennekamp und Peter Heiland
- 97 Raumplanung als Gamechanger?**
Klimawandelanpassung im Globalen Süden
Von Stefan Greiving und Hartmut Fünfgeld

Impulse

Projekte und Konzepte 105

Spektrum Nachhaltigkeit

Was macht der Umbau der Nutztierhaltung? 116

Transformation der Landwirtschaft

Von Jochen Dettmer

Realistischer Blick statt illusionärer Hoffnung 120

Psychische Kippunkte in der Ökokrise

Von Andreas Meißner

Von Freiheit, Grenzen und Verantwortung 124

Offene Gesellschaften und Nachhaltigkeit

Von Stefan Brunnhuber

Rubriken

Editorial 7

Inhalt 9

Impressum 128

Vorschau 129

Für die fruchtbare Zusammenarbeit und die finanzielle Unterstützung danken wir der

ARL AKADEMIE FÜR
RAUMENTWICKLUNG IN DER
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Landesklimagesetze und kommunale Klimaanpassung

Auf die richtige Verzahnung kommt es an

In den meisten Bundesländern liegen bereits landesweite Anpassungspläne und -strategien vor. Die neue gesetzliche Pflicht zur Erstellung von kommunalen Konzepten und eine angemessene finanzielle Unterstützung könnten die nötige Anpassung an den Klimawandel auch in Städten und Gemeinden forcieren.

Von Juliane Albrecht

— Das im Jahr 2019 verabschiedete Bundesklimaschutzgesetz (KSG) ist, nicht zuletzt nach dessen Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht, Gegenstand politischer und gesellschaftlicher Diskussion. (1) Das Gesetz hat die schrittweise Senkung der Treibhausgasemissionen in Deutschland und die Erreichung der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045 zum Ziel. Es enthält jedoch keine Regelungen zum Umgang mit den Auswirkungen des Klimawandels. Die Ampel-Regierung einigte sich daher im Koalitionsvertrag auf die Verabschiedung eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes, das im November 2023 durch den Bundestag beschlossen wurde. (2) Mit diesem Gesetz soll erstmals ein strategischer Rahmen für eine vorsorgende Anpassung an die Folgen des Klimawandels auf allen Verwaltungsebenen in Deutschland geschaffen werden.

Weniger bekannt ist hingegen, dass es auch auf Länderebene bereits seit einiger Zeit gesetzgeberische Aktivitäten im Bereich des Klimawandels gibt. (3) Diese haben größtenteils nicht nur den Klimaschutz, sondern auch die Klimaanpassung zum Gegenstand.

Bei der Klimagesetzgebung auf Landesebene kommt Nordrhein-Westfalen (NRW) eine Vorreiterrolle zu. Am 29. Januar 2013 verabschiedete es als erstes Bundesland ein Klimaschutzgesetz mit konkreten Klimaschutzzielen. Zugleich zielte das Gesetz aber auch auf die Klimaanpassung ab (vgl. § 1 KSG BW 2013). In den folgenden Jahren haben auch andere Bundesländer mit eigenen Klimagesetzen nachgezogen. Teilweise wurden die Gesetze zwischenzeitlich bereits novelliert (z. B. KlimaG BW 2023). Aktuell liegen in zwölf von 16 Bundesländern Klimagesetze vor (vgl. Tab. 1). In Mecklenburg-Vorpommern befindet sich ein Klimaschutzgesetz in Vorbereitung.

Während in einigen Gesetzen der Klimaschutz klar im Vordergrund steht und die Klimaanpassung nur am Rande geregelt ist, enthalten andere Gesetze auch detailliertere Regelungen zur Klimaanpassung. Das Thüringer Klimagesetz etwa gewichtete Klimaschutz und Klimaanpassung erstmals gleichwertig. In Nordrhein-Westfalen ist im Jahr 2021 – neben dem Klimaschutzgesetz – sogar ein eigenständiges Klimaanpassungsgesetz in Kraft getreten. In den Gesetzen der Länder werden die Ziele der Klimaanpassung, Pflichten für öffentliche Stellen, insbesondere zur Aufstellung von Plänen oder Strategien und zum Monitoring, die Einsetzung von Sachverständigenräten und teilweise auch Vorgaben für Kommunen geregelt. Lediglich das Landesgesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Rheinland-Pfalz enthält keine Vorschriften zur Klimaanpassung.

Lokal angepasste Ziele und Instrumente im Überblick

Im Gegensatz zu Klimaschutzzielen sind Klimaanpassungsziele schwer zu definieren und zu messen, da sie sich nicht an konkreten quantitativen Zielen wie der Reduzierung von Emissionen festmachen lassen. Vielmehr variieren die Struktur und der Umfang der erforderlichen Maßnahmen aufgrund regionaler Unterschiede bei den Klimarisiken. Dementsprechend enthalten einige Gesetze etwas spezifischere Ziele, die die wichtigsten Handlungsfelder oder Sektoren benennen, wie etwa den Gesundheitsschutz, den Erhalt der natürlichen Ressourcen oder die Förderung einer nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Wirtschaft (vgl. § 10 ThürKlimaG). In einigen Fällen werden zusätzlich Leitprinzipien genannt, zum Beispiel Grundsätze der Gefahrenabwehr und Vorsorge.

1 Klimagesetze in den Bundesländern

Baden-Württemberg	Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (KSG BW 2013), Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden- Württemberg (KlimaG BW 2023)
Bayern	Bayerisches Klimaschutzgesetz (Bay KlimaG 2020)
Berlin	Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz (EWG Bln 2016)
Brandenburg	-
Bremen	Bremisches Klimaschutz- und Energiegesetz (BremKEG 2015)
Hamburg	Hamburgisches Gesetz zum Schutz des Klimas (HmbKliSchG 2020)
Hessen	Hessisches Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (HKlimaG 2023)
Mecklenburg- Vorpommern	Klimaschutzgesetz in Vorbereitung
Niedersachsen	Niedersächsisches Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels (NKlimaG 2020)
Nordrhein-Westfalen	Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (KSG NRW 2013), Klimaanpassungsgesetz Nordrhein-Westfalen (KlAnG NRW 2021)
Rheinland-Pfalz	Landesgesetz zur Förderung des Klimaschutzes (LKSG 2014)
Saarland	Saarländisches Klimaschutzgesetz (SKSG 2023)
Sachsen	-
Sachsen-Anhalt	-
Schleswig-Holstein	Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein (EWKG 2017)
Thüringen	Thüringer Gesetz zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (ThürKlimaG 2018)

_Quelle: Eigene Darstellung

Die Landesregierungen oder Senate in den Stadtstaaten werden verpflichtet, Anpassungspläne und -strategien zu erstellen, Klimabeiräte einzurichten und ein Klimamonitoring durchzuführen (für Letzteres sind teilweise auch nachgeordnete Behörden zuständig). Darüber hinaus sollen sie bei der Klimaanpassung eine Vorbildfunktion einnehmen, zur Sensibilisierung der Bürger*innen beitragen, beratend tätig sein und Unterstützungsstrukturen schaffen. § 6 Absatz 1 KlAnG NRW enthält eine Generalklausel, wonach öffentliche Stellen die Ziele der Klimaanpassung bei ihren Planungen und Entscheidungen zu berücksichtigen haben. Gelegentlich werden in den Klimagesetzen auch Bürger*innen zur Mitwirkung an der Klimaanpassung aufgefordert (Appellcharakter).

Inhaltliche Vorgaben zu Planungsinstrumenten fehlen meist

Fast alle Gesetze sehen die Erstellung von planerischen Instrumenten zur Erreichung der Klimaanpassungsziele auf Landesebene vor (Pläne, Programme, Konzepte oder Strategien). Teilweise umfassen diese sowohl den Klimaschutz als auch die -anpassung (z. B. das Berliner Energie- und Klimaschutzprogramm sowie der Hamburger Klimaplan). In der Regel werden sie von der Regierung oder dem Abgeordnetenhaus verabschiedet. Dem geht teilweise ein partizipativer Prozess unter Beteiligung der Öffentlichkeit, gesellschaftlicher Gruppen oder Behörden voraus. In den meisten Fällen besteht die Verpflichtung, die Pläne oder Strategien regelmäßig zu aktualisieren (alle 4 oder 5 Jahre). Konkrete inhaltliche Vorgaben zu den planerischen Instrumenten sind, mit Ausnahme der Nennung einzelner Handlungsfelder, in den Gesetzen kaum zu finden. Vielmehr liegt die Festlegung der Ziele und Maßnahmen (z. B. Entsiegelung, Niederschlagswassermanagement) im Ermessen der zuständigen Plangeber. In der Regel (mit Ausnahme von Hamburg und Bayern) sind die Klimaveränderungen und ihre Folgen einem Monitoring zu unterziehen. In einigen Fällen wird ein Monitoring jedoch explizit nur im Hinblick auf den Klimaschutz gefordert. Die Gesetze von Hamburg und Bayern regeln die Berichterstattung über die Zielerreichung und die Umsetzung von Maßnahmen. Die Zuständigkeiten und Fristen für die Durchführung des Monitorings unterscheiden sich. In den meisten Fällen bilden die Monitoringberichte die Grundlage für die Fortschreibung der Anpassungsprogramme und -strategien.

Fast alle Gesetze sehen auch die Einrichtung von Expert*innenräten vor, die vor allem eine beratende Funktion haben (in Niedersachsen nimmt diese Aufgabe ein Klimakompetenzzentrum wahr). Die Zusammensetzung der Beiräte ist unterschiedlich: In einigen Bundesländern bestehen diese ausschließlich aus Wissenschaftler*innen, in anderen sind sie auch mit Persönlichkeiten aus unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft besetzt. In den meisten Fällen werden die Beiräte durch das Ministerium oder den Senat berufen. Zu den Aufgaben der Beiräte gehört zum Teil auch die Abgabe öffentlicher Stellungnahmen. Allerdings sind diese Aufgaben nicht in allen Gesetzen ausdrücklich für die Klimaanpassung, sondern zum Teil nur für den Klimaschutz vorgesehen.

Die Finanzierungspflicht ist der Knackpunkt

Städte und Gemeinden sind aufgrund ihrer geografischen Lage (z. B. am Flussufer oder im Talkessel) sowie hoher Bebauungs- und Bevölkerungsdichte von den Folgen der Klimaanpassung besonders betroffen. Aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung verfügen sie bei der Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen über spezielle Kompetenzen und Instrumente. Das Klimaanpassungsgesetz NRW sieht vor, dass die Erfordernisse der Klimaanpassung im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge berücksichtigt werden. Allerdings gibt es nur in fünf Bundesländern (NRW, Bayern, Thüringen, Bremen und Hessen) explizite Regelungen für Kommunen. Dazu gehört insbesondere die Möglichkeit zur Erstellung von Vulnerabilitätsstudien und Anpassungskonzepten oder Maßnahmenprogrammen. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um verpflichtende Vorgaben.

Der Grund für diese Zurückhaltung ist die mit der Aufgabenzuweisung verbundene Finanzierung von Klimaanpassungsmaßnahmen. Bislang ist die Klimaanpassung eine freiwillige Aufgabe der Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Die Finanzierungspflicht erschwert den Prozess der Definition neuer Pflichtaufgaben erheblich. In Thüringen und Hessen ist immerhin festgelegt, dass die Landesregierung die Kommunen „im Rahmen ihrer Möglichkeiten“ finanziell unterstützen und Datengrundlagen und Erkenntnisse zur Verfügung stellen soll (§ 12 ThürKlimaG, § 8 HKlimaG). In den anderen Bundesländern gibt es hierzu gar keine Regelung. Dem Bund ist es aufgrund des verfassungsrechtlichen Durch-

„ Nicht nur für die Minderung von Treibhausgasemissionen, sondern auch für die Klimaanpassung bedarf es eines institutionellen und instrumentellen Rahmens, um die bestehenden Herausforderungen zu bewältigen.“

griffsverbots nicht erlaubt, den Kommunen Aufgaben zu übertragen (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 Grundgesetz).

Um die Kommunen zur Anpassung an den Klimawandel zu verpflichten, könnte diese durch Landesrecht als Pflichtaufgabe der Kommunen geregelt werden. Das neue Bundesklimaanpassungsgesetz sieht vor, dass die Länder die Gemeinden und Landkreise verpflichten, Klimaanpassungskonzepte zu erstellen (vgl. Art. 12). Nach dem landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip (4) müssen die Länder den Kommunen in diesem Fall die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung stellen. Der Koalitionsvertrag sieht eine gemeinsame Finanzierung durch Bund und Länder vor. Dies erscheint angesichts der Größe und Bedeutung der Aufgabe angemessen. Das Bundesumweltministerium hat gemeinsam mit den Ländern eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die verfassungskonforme Finanzierungserfordernisse und Umsetzungsmöglichkeiten prüfen soll. (5) Diskutiert wird unter anderem die Schaffung einer Gemeinschaftsaufgabe Klimaanpassung, wie sie Sachverständige und Vertreter*innen der kommunalen Spitzenvertreter in der Anhörung zum Gesetzentwurf gefordert haben.

Die Klimaanpassung ist aus ihrem gesetzgeberischen Schattendasein herausgetreten. Die Entwicklung der letzten Jahre im Bereich der Landesklimagesetzgebung und jüngst auch das neue Klimaanpassungsgesetz des Bundes spiegeln die gestiegene Aufmerksamkeit wider, die neben dem Klimaschutz nunmehr auch der Klimaanpassung zuteilwird. Dies ist zu begrüßen, da Klimaschutz und Klimaanpassung zwei Seiten einer Medaille sind. Nicht nur für die Minderung von Treibhausgasemis-

sionen, sondern auch für die Klimaanpassung bedarf es eines institutionellen und instrumentellen Rahmens, um die bestehenden Herausforderungen zu bewältigen. In diesem Sinne handelt es sich bei den Klimagesetzen um Politikplanungsgesetze, welche die Klimapolitik auf eine verbindliche und verlässliche Basis stellen. Konkrete inhaltliche Vorgaben sind in den Gesetzen kaum enthalten. Hierfür bedarf es der Ergänzung durch ambitioniertes Fachrecht (z. B. Bau-, Wasser- und Naturschutzgesetze) sowie durch investive Maßnahmen und Förderung. (6)

Konzepte mit Leben füllen

Während in den meisten Ländern aufgrund entsprechender Regelungen in den Klimagesetzen bereits Klimaanpassungspläne und -strategien vorliegen, ist dies auf kommunaler Ebene bisher nur teilweise der Fall. In Ermangelung einer gesetzlichen Verpflichtung sind entsprechende Aktivitäten vom Engagement der jeweiligen Stadt oder Gemeinde abhängig. Eine gesetzliche Pflicht zur Erstellung von kommunalen Klimaanpassungskonzepten, wie sie im Klimaanpassungsgesetz des Bundes vorgesehen ist, und die damit einhergehende finanzielle Unterstützung können entsprechende Aktivitäten auf gemeindlicher Ebene forcieren. Mit der Erstellung von Konzepten allein ist es aber nicht getan. Anschließend kommt es darauf an, die Konzepte mit Leben zu füllen und die Umsetzung der darin festgelegten Maßnahmen effektiv anzugehen. Hierzu gehören etwa die Stärkung der grün-blauen Infrastruktur, der Hitzeschutz an Gebäuden und der kommunale Hochwasserschutz. Das Klimaanpassungsgesetz des Bundes dürfte darauf hinwirken, dass die Bundesländer, die bisher noch über kein Klimaschutzgesetz verfügen, diese Lücken schließen. Bei der damit verbundenen Neuregelung sowie Weiterentwicklung der Landesklimagesetze sollten vorbildhafte Regelungen anderer Bundesländer berücksichtigt werden. Zudem erscheint es unabdingbar, die Vorschriften in den Ländern gut mit dem Bundes-Klimaanpassungsgesetz zu verzahnen, um eine ausgewogene und aufeinander abgestimmte Gesetzgebung im föderalen Mehrebenensystem der Bundesrepublik zu erreichen. (7) _____

Quellen

- (1) BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021.
- (2) Bundes-Klimaanpassungsgesetz vom 20. Dezember 2023, BGBl. Nr. 393.
- (3) Sina, S.; Stockhaus, H. (2019): Landesklimaschutzgesetze in Deutschland. Kurzstudie des Ecologic Institut im Auftrag des WWF Deutschland.
- (4) Das Konnexitätsprinzip (Art. 104a GG) besagt, dass Aufgabenwahrnehmung und Finanzverantwortung grundsätzlich zusammengehören.
- (5) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (2022): Sofortprogramm Klimaanpassung.
- (6) Albrecht, J. (2023): Climate Adaptation Law – A European Perspective. In: China EU Law Journal, Special Issue: Climate Change Law – A Comparison Between China and the EU, edited by A. Stark, Vol. 9 (i. E.).
- (7) Flaskühler, C. A. (2018): Föderale Klimaschutzgesetzgebung in Deutschland im Lichte des wohlgeordneten Rechts.



Was tun Sie für Ihre persönliche Akklimatisierung?

Homeoffice im kühlen Altbau.

terin am IÖR. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Umwelt- und Planungsrecht. Sie lehrt an der TU Dresden und der HTW Dresden.

Kontakt

Dr. Juliane Albrecht
Leibniz-Institut für ökologische
Raumentwicklung (IÖR)
E-Mail j.albrecht@ioer.de

Zur Autorin

Juliane Albrecht ist Juristin und wiss. Mitarbei-



© 2024 bei der Autorin; Lizenznehmer oekom. Dieser OpenAccess-Artikel wird unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (CC BY) veröffentlicht.
<https://doi.org/10.14512/POE012024026>