

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Landtag NRW
Herrn Landtagspräsidenten
André Kuper
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

Landtags-Anhörung zu dem Entwurf eines Klimaanpassungsgesetzes NRW; (KLANg) - LT-Drucksache 17/12977

Ihr Schreiben vom 07.04.2021 GZ.: O.A.1/A 17)

28.04.2021

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident Kuper,

herzlichen Dank für die Möglichkeit, zu dem Entwurf eines Klimaanpassungsgesetzes Stellung nehmen zu können. Zu dem Gesetzentwurf möchten wir Folgendes anmerken:

I. Vorbemerkungen

1. Nachhaltigen Klimaschutz und Klimaanpassung zusammendenken

Zunächst ist es besonders wichtig darauf hinzuweisen, dass Klimaanpassungsmaßnahmen im zeitlichen Nachfeld die Folge des Klimawandels sind.

Deshalb sollte bei der **Umsetzung von Maßnahmen des Klimaschutzes nicht nachgelassen werden, um die Folgen des Klimawandels zu begrenzen.**

Gleichwohl zeigen die heißen und zugleich trockenen Sommerperioden in den Jahren 2018, 2019 und 2020 sowie die zunehmenden Starkregenereignisse seit dem Jahr 2014 mit der Folge von Überflutungsschäden, dass auch Maßnahmen der Klimaanpassung rechtzeitig ergriffen werden müssen.

Diese Handlungsnotwendigkeiten haben die Städte, Gemeinden und Kreise bereits erkannt, wie auch der Zweite Fortschrittbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel herausstellt.

In diesem Zusammenhang wird ausdrücklich das **Förderprogramm des Landes „Starkregenrisikomanagement“** hervorgehoben, welches im November 2018 aufgelegt worden ist und die Kommunen bei ihren Maßnahmen unterstützt.

Städtetag NRW
Axel Welge
Hauptreferent
Telefon 0221 3771-281
axel.welge@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 70.18.00 N

Landkreistag NRW
Dr. Andrea Garrelmann
Hauptreferentin
Telefon 0211 300491-320
a.garrelmann@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 61.0.104.2

Städte- und Gemeindebund NRW
Dr. Peter Queitsch
Hauptreferent
Telefon 0211 4587-«Durchwahl»
Peter.queitsch@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 23.1.8 qu

Ebenso wird begrüßt, dass im Zuge der Änderung des Landeswassergesetzes NRW in § 37 Abs. 2 LWG NRW der **Vorrang der öffentlichen Trinkwasserversorgung noch deutlicher gesetzlich fixiert werden soll**, weil langanhaltende Trockenperioden auch dazu führen, dass die Ressource Wasser ein knapper werdendes Gut ist. In erster Linie muss hier der öffentlichen Versorgung mit Trinkwasser Vorrang vor anderen Wassernutzungen bzw. Wasserentnahmen eingeräumt werden.

Insgesamt muss jedoch festgestellt werden, dass der Gesetzesentwurf einen angesichts der wichtigen Thematik sehr allgemein gehaltenen Handlungsrahmen darstellt, der wenige konkrete Handlungsfelder, Optionen oder Maßnahmen enthält.

2. Fortschreibung und Weiterentwicklung des Klimaschutzplanes NRW erforderlich

Es wird nicht als zielführend angesehen, den im Jahr 2015 verabschiedeten Klimaschutzplan NRW nicht als Grundlage in das **Klimaanpassungsgesetz** aufzunehmen, aus dem die Klimaanpassungsstrategie entwickelt wird.

Der Klimaschutzplan NRW ist in einem **breiten gesellschaftlichen Konsens** erarbeitet worden. Er beinhaltet **66 Maßnahmen zur Klimaanpassung**.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, an diesen Klimaschutzplan 2015 als grundlegende Plattform für den Klimaschutz in NRW anzuknüpfen und ihn fortzuschreiben.

Es ist wenig zielführend, **wieder bei „Null“ mit einem schlichten „Rahmengesetz“, dem Klimaanpassungsgesetz, zu beginnen, ohne auf den bestehenden Klimaschutzplan NRW zurückzugreifen.**

Wichtig ist es, die Plattform des Klimaschutzplanes 2015 zu nutzen, zu evaluieren und aufbauend darauf die Maßnahmen zur Klimaanpassung fortzuentwickeln.

3. Finanzierung kommunaler Klimaanpassungsmaßnahmen

Die Anpassung an den Klimawandel ist eine zentrale Zukunftsaufgabe der Städte, Gemeinden und Kreise. Nur wenn es uns gelingt, möglichst rasch den Anforderungen Rechnung zu tragen, werden wir lebenswerte Kommunen in Nordrhein-Westfalen erhalten können.

Die Städte, Gemeinden und Kreise erarbeiten z. Zt. Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in den Bereichen Gesundheit, Katastrophenschutz, Stadtplanung, Städtebau, Stadtgrün, Mobilität, Verkehr, Wasser, Boden sowie Biotop- und Artenschutz. Die für die Anpassung an den Klimawandel erforderlichen zusätzlichen Investitionen können jedoch durch die Kommunen allein nicht aufgebracht werden.

Vor diesem Hintergrund muss ein **tragfähiger Finanzierungsrahmen** erarbeitet werden. **Die vorhandenen Förderprogramme reichen – so hilfreich sie auch schon sind - hierfür nicht aus.**

Deshalb sollte die Verabschiedung des neuen Gesetzes genutzt werden, um ein **umfangreiches und langfristig angelegtes Finanzierungsprogramm für kommunale Klimaanpassungsmaßnahmen durch das Land auf den Weg zu bringen**. Dazu gibt es im Gesetzesentwurf bereits vielfältige Hinweise, wie beispielsweise in § 5 Abs. 2. Ein solches Programm würde auch die örtliche Wirtschaft stärken, Arbeitsplätze sichern und sich durch zugleich steigende Steuereinnahmen und Vermeidung von Kosten durch die Beseitigung von Schäden durch Klimawandelereignisse langfristig auch finanziell auszahlen.

Insofern sollte von dem Erlass neuer detaillierter Förderprogramme abgesehen werden und stattdessen eine pauschale und dauerhafte Landesförderung für Städte, Gemeinden und Kreise eingeführt werden. Dieses hätte den Vorteil, dass die Kommunen sogleich Maßnahmen der Klimaanpassung zielorientiert angehen könnten, ohne zuvor umfassende Förderanträge stellen und langwierige Förderverfahren durchlaufen zu müssen, um am Ende eventuell sogar abschlägig beschieden zu werden. Damit könnten insgesamt die Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen wesentlich beschleunigt und die ohnehin knappen Personalressourcen der Kommunen für die Maßnahmenplanung und -umsetzung eingesetzt werden.

Insoweit verweisen wir auf die Planung zur Einführung einer **Klimaschutzinvestitionspauschale**, deren Einführung das MWIDE auf Initiative der kommunalen Spitzenverbände aufgenommen hat und in deren Rahmen konkret bestimmte Investitionspauschalen für jede Kommune in NRW bereitgestellt werden, die die Kommunen zur Finanzierung von Maßnahmen aus einem vom MWIDE festgelegten Förderkatalog abrufen können.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu den einzelnen Vorschriften nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Zu § 1 (Zweck des Gesetzes)

Der in § 1 beschriebene Zweck des Gesetzes wird begrüßt.

2. Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)

Der Begriff „Handlungsfelder“ in § 2 Abs. 2 ist sehr allgemein formuliert, auch wenn in der Begründung viele Handlungsfelder und deren Querbezüge benannt werden.

Es wird als erforderlich angesehen, beispielhaft wichtige Handlungsfelder wie z. B.

- die Vermeidung von Überflutungsschäden durch Starkregen,
- die Renaturierung von begradigten Gewässern,
- Gesundheitsgefahren durch die Aufheizung von städtischen Innenbereichen sowie
- die gesicherte, öffentliche Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser

explizit im Klimaanpassungsgesetz zu benennen.

Darüber hinaus schlagen wir die Verwendung des Begriffs „Biotopeigenschaften“ anstelle von „Ökosystemdienstleistungen“ vor, da ein Ökosystem an sich keine Dienstleistungen erbringen kann und in dieser Tätigkeit somit nicht veränderbar ist.

3. Zu § 3 (Klimaanpassungsziele)

Die Klimaanpassungsziele werden in § 3 - ebenfalls wie in § 2 der Begriff „Handlungsfelder“ - sehr allgemein dargestellt.

Auch hier sollten die Ansatzbereiche für Klimaanpassungsmaßnahmen deutlicher herausgestellt werden wie z.B. Vermeidung von Schäden durch Starkregenereignisse für die Bevölkerung und die Wirtschaft. Wir verweisen insoweit auf unseren Ausführungen unter Ziffer 3.2 dieser Stellungnahme.

Zudem würden wir es begrüßen, wenn hier ein Abwägungsgebot mit dem Klimaschutz eingefügt werden könnte. In der Praxis gibt es regelmäßig das Erfordernis einer Abwägung zwischen Klimaschutz, z.B. Photovoltaik auf Flachdächern, und Klimaanpassung, Gründächer zur Förderung des Mikroklimas.

4. Zu § 4 (Umsetzung der Klimaanpassungsziele durch die Landesregierung)

Es wird begrüßt, dass die Klimaanpassungsziele für die Landesregierung als unmittelbar verbindlich vorgesehen werden. Unterstützt wird auch das Vorhaben des Landes, insbesondere die Bildung, Information und Beratung zu steigern, wozu mit der Kommunalberatung Klimaanpassung ein erster wichtiger Schritt erfolgt ist. Zielführend ist auch die vorgesehene Klimaresilienzverträglichkeit für Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Landes. Allerdings regen wir an, diese auch grundsätzlich auf Gesetzesvorhaben mit Klimarelevanz zu erweitern.

Die in § 4 Abs. 4 des Entwurfes vorgesehene **Klimaanpassungsstrategie** ist grundsätzlich der richtige Weg.

Es sollte hier jedoch eine Verschneidung mit dem Klimaschutzgesetz NRW erfolgen und klargestellt werden, dass die Klimaanpassungsstrategie auf dem Klimaschutzplan NRW 2015 aufbaut, welcher ebenfalls bereits 66 Maßnahmen zur Klimaanpassung enthält. Dieses Maßnahmentableau sollte die Plattform bilden, um darauf aufbauend eine **Klimaanpassungsstrategie zu entwickeln**.

Darüber hinaus schlagen wir die Verwendung des Begriffs „Biotopeigenschaften“ anstelle von „Ökosystemdienstleistungen“ vor, da ein Ökosystem an sich keine Dienstleistungen erbringen kann und in dieser Tätigkeit somit nicht veränderbar ist.

5. Zu § 5 (Klimaanpassung durch andere öffentliche Stellen)

In § 5 wird auch anderen öffentlichen Stellen (wie z. B. Städten, Gemeinden und Kreisen) eine Vorbildfunktion bei der Anpassung an den Klimawandel zugewiesen.

Es wird begrüßt, dass diese Vorbildfunktion **in eigener Zuständigkeit und Verantwortung wahrgenommen werden soll** und die Landesregierung mit Förderprogrammen und Beratungsangeboten Unterstützung leisten soll sowie Datengrundlagen und vorhandene Erkenntnisse bereitgestellt werden sollen.

Ein Beispiel ist das **Förderprogramm „Starkregenerisikomanagement“**, welches seit November 2018 für eine Bestandsaufnahme, eine Risikoanalyse und zur Aufstellung eines Handlungskonzeptes durch Städte und Gemeinden in Anspruch genommen werden kann. Überlegenswert erscheint aus unserer Sicht auch, eine Förderung des Landes NRW für die Umsetzung des European Climate Awards (ECA) vorzusehen.

Es wird begrüßt, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden in § 5 Abs. 3 des Gesetzentwurfes die Aufstellung eines **Klimaanpassungskonzeptes** lediglich empfohlen wird.

Dieser Weg wird als zielführend angesehen, damit **aus der örtlichen Betroffenheit heraus ein Konzept zur Klimaanpassung erarbeitet wird, welches auf die spezifischen Besonderheiten zugeschnitten ist**.

Wichtig ist, dass eine **pauschale – dauerhafte - Landesförderung** für Städte, Gemeinden und Kreise vorgesehen wird. Insoweit verweisen wir auf unsere Ausführungen in Ziffer I. 3 dieser Stellungnahme.

Die vorgesehene Förderung durch die Landesregierung bei Maßnahmen zur Unterstützung und Beratung bei der Einführung von Prozessen und Qualitätsmanagementverfahren im Bereich der Klimaanpassung greift hier zu kurz.

„**Ablaufprozesse und Qualitätsmanagementverfahren**“ allein reichen nicht aus, um Maßnahmen gezielt zu planen und in der Umsetzung voranzubringen.

Vielmehr ist insbesondere aus dem Bereich des Hochwasser- und Überflutungsschutzes und der Renaturierung von begradigten Gewässern der praktische Erfahrungssatz gewonnen worden, dass die Verfügbarmachung von Grundstücken und die Finanzierung von Maßnahmen entscheidende Elemente sind, um Maßnahmen überhaupt zielorientiert umsetzen zu können.

Es ist damit **nicht ausreichend, eine Förderung lediglich auf der Ebene der „Maßnahmenkonzeption“ vorzusehen. Vielmehr ist auch eine Förderung von investiven Maßnahmen zur Klimaanpassung erforderlich.**

Es wird weiterhin ausdrücklich begrüßt, dass in § 5 Abs. 4 des Entwurfes **lediglich ein sog. Berücksichtigungsgebot für die Notwendigkeiten der Klimaanpassung im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge geregelt werden soll**, weil in vielen Handlungsfeldern die Erkenntnis in den Städten, Kreisen und Gemeinden weit vorangeschritten ist, dass Klimaanpassungsmaßnahmen erforderlich sind, um Personen- und Sachschäden etwa durch Starkregenereignisse und Hitzeperioden zu vermeiden.

In diesem Zusammenhang ist es von Bedeutung, dass das Land NRW den Rechtsrahmen für die Aktivitäten der Kommunen richtig setzt. Dieses ist bei dem Thema „**Vermeidung von Stein- und Schottergärten**“ im Rahmen der letzten Novellierung der Landesbauordnung NRW nicht erfolgt. Während auf der Grundlage der alten Landesbauordnung **sog. Gestaltungssatzungen** durch die Städte und Gemeinden erlassen werden konnten und über dieses Instrument die Anlegung von „Stein- und Schottergärten“ eingedämmt werden konnte, ist dieses auf der Grundlage der im Jahr 2018 geänderten Landesbauordnung NRW (GV NRW 2018, S. 411) **rechtssicher nicht mehr möglich**. Im Gegenteil ist den Städten und Gemeinden sogar das Rechtinstrument der sog. Gestaltungssatzung in § 86 Abs. 1 Nr. 4 LBauO NRW a. F. in der Neuregelung in § 89 Abs. 1 Nr. 5 LBauO NRW 2019 buchstäblich aus der Hand genommen worden. Dieses ist ein **kapitaler Rückschritt**, weil Stein- und Schottergärten insbesondere an heißen Sommertagen dazu führen, dass sich das Stadtklima zusätzlich aufheizt und außerdem die natürliche Versickerungsfähigkeit des Bodens im Gegensatz zu Blumenbeeten und Rasen vermindert wird, was bei Starkregenereignissen zu einer vermeidbaren und zusätzlichen Überflutungsgefahr führt.

6. Zu § 6 (Berücksichtigungsgebot)

Das in § 6 vorgesehene **Berücksichtigungsgebot** für Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen ist nachvollziehbar.

Es ist aber zu beachten, dass insbesondere im Rahmen **der kommunalen Bauleitplanung** der Gesichtspunkt der Klimaanpassung lediglich ein Belang unter anderen Belangen sein kann.

Durch die Regelung in § 6 wird dem Belang der Klimaanpassung allerdings zu Recht ein **besonderer Stellenwert** zuerkannt.

Für die geforderte Berücksichtigung der erwarteten Kosten der negativen Folgen des Klimawandels bedarf es konkretisierender Hinweise über deren Ermittlung.

7. Zu § 7 (Allgemeine Vorsorge)

Die Regelung in § 7 hat lediglich Appellcharakter. Insbesondere kann aus § 7 Satz 2 **keine verbindliche Pflicht** für die Grundstückseigentümer/*innen abgeleitet werden **durch Eigen- und Objektschutzmaßnahmen Vorkehrungen vor Schäden durch Starkregenereignisse zu treffen.**

Deshalb wird vorgeschlagen in **§ 7 Satz 3 und Satz 4** folgende, **zusätzliche Regelungen** aufzunehmen:

„Grundstückseigentümer/*innen sind ebenso wie beim Hochwasserschutz (§ 5 Abs. 2 WHG) verpflichtet, im Rahmen des Möglichen und Zumutbaren, geeignete Vorsorgemaßnahmen zum Schutz vor nachteiligen Folgen durch Starkregenereignisse und zur Schadensminderung zu treffen, insbesondere die Nutzungen von Grundstücken den möglichen nachteiligen Folgen für Mensch, Umwelt oder Sachwerten durch Starkregenereignisse anzupassen. Die zuständige Behörde kann gegenüber Grundstückseigentümern/*innen im Einzelfall Anordnungen erlassen, wenn dieses erforderlich ist, um nachteiligen Folgen für Mensch, Umwelt oder Sachwerten durch Starkregenereignisse zu verhindern. Hierzu gehört auch die Bereitstellung von Grundstücksflächen, um Maßnahmen zum Schutz vor Starkregenereignissen umsetzen zu können.“

Mit einer solchen Regelung würde eine **konkrete Pflichtenstellung** der Grundstückseigentümer/*innen und eine Anordnungsbefugnis der zuständigen Behörde (z. B. der unteren Wasserbehörde) landesgesetzlich verankert. Hierdurch wird es insbesondere ermöglicht, Maßnahmen zum Schutz vor Starkregenereignissen schneller umsetzen zu können. Dieses ist erforderlich, damit deutlicher eine gesetzliche Mitwirkungs- und Handlungspflicht der Grundstückseigentümer/*innen herausgestellt wird.

Im Übrigen zeigt die langjährige Erfahrungspraxis, dass Grundstückseigentümer/-innen oftmals keine Bereitschaft zeigen, Grundstücke oder Grundstücksteilflächen bereit zu stellen, damit z. B. Maßnahmen der Klimaanpassung - wie etwa die Renaturierung von begradigten Gewässern - umgesetzt werden können.

Gleiches gilt für die **Bereitstellung von Grundstücksflächen, um z. B. durch den Bau von Ableitungsgräben und/oder Versickerungsanlagen, den Eintrag von wild abfließendem Wasser in Baugebiete abzustellen**. Dieses gilt insbesondere auch für **Ackerwasser von landwirtschaftlichen Flächen**.

Es kann nicht die Aufgabe der Städte und Gemeinden sein, fortlaufend Schäden zu regulieren, die etwa durch wild abfließendes Ackerwasser in Baugebiete hinein eintreten (vgl. hierzu etwa: OLG Düsseldorf, Urteil vom 20.12.2017 – 18 U 195/11 – Schadenshöhe an einem Privatgrundstück in Höhe von ca. 50.000 €). Hier ist die Mitwirkung aller erforderlich, was eindeutig und klar gesetzlich zu regeln und vorzugeben ist.

8. Zu § 8 (Klimaanpassungsstrategie)

Es wird begrüßt, dass die Landesregierung unter Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen sowie der kommunalen Spitzenverbände eine **Klimaanpassungsstrategie** erstellen möchte. Insoweit wird darauf verwiesen, dass Grundlage der Klimaschutzplan NRW 2015 sein sollte, welcher auch 66 Maßnahmen zur Klimaanpassung beinhaltet. Auch dieser ist unter Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen sowie der kommunalen Spitzenverbände erarbeitet worden.

Auf **diese Plattform** sollte aufgesetzt werden.

Im Kern geht es darum, in einer Klimaanpassungsstrategie **handlungsspezifische Strategien und Maßnahmen aufzuzeigen, welcher der Klimaanpassung dienen können**.

9. Zu § 9 (Monitoring)

Es ist richtig, ein Monitoring über die Klimaentwicklungen und die Auswirkungen der durchgeführten Anpassungsmaßnahmen vorzusehen. Insbesondere werden dadurch Defizite sichtbar, so dass nachgesteuert

werden kann, wenn handlungsspezifische Strategien oder Maßnahmen, nicht den Erfolg aufzeigen, der anfangs erwartet worden ist. Wir regen an, in § 9 Abs. 2 Nr. 2 neben den sozialen, wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen auch die kulturellen Auswirkungen aufzuführen.

Außerdem bedarf es der Konkretisierung, in welchem zeitlichen Rhythmus das Monitoring durchgeführt wird.

10. Zu § 10 (Aufgaben des Landesamtes für Natur-, Umwelt und Verbraucherschutz)

Es ist zu begrüßen, dass das LANUV NRW die Aufgabenträger mit Fachbeiträgen und Erkenntnissen unterstützt. Unter Nr. 3 sollten neben Fachbeiträgen auch Empfehlungen aufgeführt werden.

11. Zu § 11 (Beirat Klimaanpassung Nordrhein-Westfalen)

Es ist wichtig, dass die drei kommunalen Spitzenverbände in **den Beirat „Klimaanpassung Nordrhein-Westfalen“ aufgenommen werden**, weil die Städte, Gemeinden und Kreise vor Ort die Aufgabenträger für vielfältige Aufgaben sind. Hierzu gehören insbesondere der Hochwasserschutz, die Abwasserbeseitigung, die Gewässerunterhaltung und der Gewässerausbau sowie die Wasserversorgung.

Um seiner Beratungsfunktion erfüllen zu können, ist es erforderlich, dass der Beirat das Monitoring begleitet und dort Zwischenergebnisse vorgestellt und erörtert werden. Die Beteiligungspflicht des Beirats sollte in das Gesetz aufgenommen werden.

Wir bitten, unsere Anregungen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Detlef Raphael
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Rudolf Graaff
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen