

Stellungnahme zum Entwurf des Klimaanpassungsgesetzes Nordrhein-Westfalen

Vorlage 17/4417



Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt NRW (LNU)

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, LV NRW (BUND)

Naturschutzbund Deutschland, LV NRW (NABU)

29.01.2021

Die **anerkannten Naturschutzverbände BUND NRW, LNU und NABU NRW** sehen keine Notwendigkeit, das Klimaschutzgesetz aufzuteilen in zwei separate Gesetze. Die Regelungserfordernisse hängen inhaltlich eng miteinander zusammen und beide erfordern angesichts der immer deutlicher werdenden Auswirkungen des Klimawandels höchste Priorität und einen verbindlichen und wirksamen gesetzlichen Rahmen. Für den Bereich Klimaanpassung bringt die Teilung in Form des vorliegenden Gesetzesentwurfs zwar auch Verschlechterungen gegenüber der derzeitigen Fassung (insbes. zu § 6 Abs. 6, s.u.). Der Entwurf des Klimaschutzgesetzes gibt allerdings nun die dringend erforderliche landesweite, übergeordnete Steuerung mehr oder weniger ganz auf. Das Langfrist-Ziel bis 2050 wird nicht mehr an eine konkret und real zu erreichende Emissionsminderung gekoppelt, sondern zur Sache der Bilanzierung gemacht. Damit werden der mit dem Klimaschutzplan zumindest angelegte, wenn auch bisher wenig konkrete und daher nicht verbindliche Ansatz zur Planung und die Verknüpfung mit der Raum-/ Regionalplanung sowie die verbindlich aufzustellenden Klimaschutzkonzepte der Kommunen bedauerlicherweise abgeschafft. Der Klimaschutz und die Begrenzung der Klimaerwärmung ist grundlegende Voraussetzung dafür, dass die Klimaanpassung die Folgen überhaupt noch bewältigen kann (s. ausführlich die Stellungnahme der Naturschutzverbände zum Entwurf des Klimaschutzgesetzes vom 29.01.2021).

Die Naturschutzverbände fordern, dass der Klimaschutzplan als übergeordnetes Instrument für die Bewältigung der großen Herausforderungen beider Themenbereiche erhalten bleibt und zu einem wirksamen, handlungsleitenden Programm mit konkreten Leitlinien und Vorgaben fortgeschrieben wird. Die im geltenden Klimaschutzgesetz angelegte Verknüpfung mit der Raum-/ Regionalplanung, nach der per Verordnung bestimmte Teile des Klimaschutzplans für öffentliche Stellen für verbindlich erklärt werden konnten (§ 6 Abs. 6 Klimaschutzgesetz), wurde über § 12 Abs. 4 auch im Landesplanungsgesetz verankert, indem diese Festlegungen über die Raumordnungspläne umzusetzen sind, soweit sie als Ziele und Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können. Dieser Mechanismus ist nie in Gang gesetzt worden. Anstatt diesen nun in beiden Gesetzesentwürfen abzuschaffen, muss er für beide Themenfelder gleichermaßen und zwingend gestärkt werden. Die Klimaschutzkonzepte der anderen öffentlichen Stellen, insbesondere der Gemeinden und Gemeindeverbände, sollten als verbindlich zu erstellende Fachkonzepte für Klimaschutz und Klimaanpassung erhalten bleiben.

Ohne eine verbindliche Planung über die verschiedenen Ebenen von Raumplanung und Bauleitplanung in Kombination mit den Fachplanungen, insbesondere der Landschaftsplanung, kann keine wirksame Steuerung und Sicherung von Maßnahmen und Flächen erreicht werden. Diese haben die Naturschutzverbände in ihren Stellungnahmen zum ersten Klimaschutzgesetz vom 20.07.2011 und zum Klimaschutzplan vom 21.05.2015 wiederholt gefordert. Wie zutreffend diese Einschätzung ist, zeigt sich deutlich an der in zahlreichen Verfahren zu Regionalplanänderungen/ Bauleitplanungen und Regionalplanneuaufstellungen erkennbaren, fehlenden Durchschlagskraft der bisher in den Raumordnungsplänen verankerten Vorgaben zu Klimaschutz und Klimaanpassung. Die Themen haben zwar mittlerweile Eingang in den LEP und die Regionalpläne gefunden – zumeist in Form von Grundsätzen und zumeist in den jeweiligen Planungsfeldern und Planzeichen integriert (Freiraum, Siedlung, ...), teilweise auch als eigenständige und dann themenübergreifende Vorgaben zu Klimaschutz und Klimaanpassung. Diese Themen sollen demnach überall mitgedacht und -behandelt werden, erhalten aber keinen Status als „eigenständiger“ Planungsgegenstand z.B. über ein eigenes Planzeichen, was ihrer grundlegenden und immer größer werdenden Relevanz nicht gerecht wird. Das betrifft insbesondere auch die Sicherung von Flächen und ihrer Funktionen, die für den Klimaschutz

v.a. in Form von Flächen mit Senkenfunktion und auch für die Klimaanpassung von zentraler Bedeutung sind. Hier muss deutlich nachgebessert werden, wozu insbesondere auch das Klimaschutzgesetz beitragen kann und muss. Dem Schutz der Biodiversität kommt als Anpassungs- und Vorsorgemaßnahme eine elementare Bedeutung zu und muss besondere Relevanz erhalten.

Flächenschutz zur Klimaanpassung

Seit Aufstellung des Klimaschutzplans sind insbesondere durch die im Rahmen der Regionalplanaufstellungen im Land erneuerten bzw. erstmals erstellten Fachbeiträge des LANUV zu Naturschutz und Landschaftspflege und zum Klima direkt (integrierte Darstellung über das FIS-Klimaanpassung) sowie auch durch den aktuellen Fachbeitrag Boden/ Schutzwürdige Böden des Geologischen Dienstes gute Planungsgrundlagen geschaffen worden, die klimaanpassungsrelevante Funktionen herausarbeiten und Flächen dafür kategorisch und auch mit konkretem Flächenbezug ermitteln.

Flächenkategorien mit maßgeblicher Relevanz für die Klimaanpassung sind demnach regelmäßig:

- Klimarelevante Böden (Kohlenstoffspeicher/-senken),
- Böden mit hoher Reglerfunktion für den Wasserhaushalt im 2-Meter-Raum (Wasserversorgung bei Dürre, Kühlungsfunktion, Retentionsräume und Abfluss-/ Versickerungsflächen für Niederschlagswasser),
- Überschwemmungsgebiete, Hochwasserschutzgebiete, Trinkwasserschutzgebiete,
- Standortgerechte, ökologisch stabile Waldbestände,
- Waldflächen mit Klimaausgleichsfunktionen und Funktionen für den Schutz vor Wassererosion/ Überschwemmung,
- Kaltluft-Leitbahnen mit sehr hoher, hoher und mittlerer Priorität mit überörtlicher Bedeutung bzw. deren Kernbereiche,
- Flächen mit ökologischen und lufthygienischen Funktionen der überörtlich bedeutsamen Einzugsgebiete von Kaltluft-Leitbahnen bzw. Einzugsgebiete mit flächenhaftem Kaltluftabfluss,
- Grün- und Freiflächen mit thermischen Ausgleichsfunktionen, insbesondere im Übergangsbereich von Siedlungsraum und Freiraum,
- Biotopverbundflächen mit vielfältigen Funktionen für die Klimaanpassung und Vorsorge, inklusive des Artenschutzes für klimasensible Arten und als grundsätzliche, unabdingbare Vorsorge zur Erhaltung der Biodiversität.

Im Raumplanungssystem sind diese Flächentypen bzw. -funktionen unterschiedlich und teilweise über mehrere (regionalplanerische) Planungskategorien verteilt zumeist integriert enthalten. Während z.B. Wald und Bereiche für den Schutz der Natur (BSN) über ein jeweils eigenes Planzeichen und als Vorranggebiet/ Ziel der Raumordnung relativ wirksam gesichert sind, werden schutzwürdige Böden meist nur über Grundsätze erfasst, die in der Abwägung kein besonderes Gewicht haben (auch keine fachrechtlich ausreichend konkreten Schutzvorschriften/ Ziele/ Flächenschutzkategorien) und dadurch sowohl bei der Neuaufstellung von Regionalplänen im Rahmen der Umweltprüfung als auch bei der Aufstellung von Bauleitplänen und bei Regionalplanänderungen, ebenso wie bei Vorhabenzulassungen/-genehmigungen regelmäßig unterliegen. Das Gleiche gilt für klimatische Ausgleichsfunktionen, die regelmäßig in verschiedenen Freiraumkategorien

angesprochen werden (v.a. BSLE, RGZ), hier aber nur eine Teilfunktion darstellen und daher selbst bei den RGZ (Ziel, Vorranggebiet) häufig nicht durchgesetzt werden können.

Planerischer Steuerungsansatz des Entwurfs zum Klimaanpassungsgesetz

Der Entwurf zum Klimaanpassungsgesetz zeigt zumindest das erkennbare Bemühen, die Klimaanpassung weiterhin auf Landesebene zu steuern und den Planungsbezug, insbesondere zur Raum-/ Regionalplanung, zur Bewältigung dieser Aufgabe zumindest zu erhalten. Dies zeigt sich durch Vorgaben für:

- die Erarbeitung einer Klimaanpassungsstrategie und zusätzlicher, weiterer spezifischer Konzeptionen durch die Landesregierung (§ 4 Absatz 4),
Kritik zur Abschaffung des Klimaschutzplans s.o.,
- die darüber mögliche Formulierung von Hinweisen und Vorgaben für die Planungsregionen in NRW (§ 8 Absatz 3),
Kritik zur Abschwächung gegenüber § 6 Abs. 6 Klimaschutzgesetz i.V.m. § 12 Abs. 4 Landesplanungsgesetz, s.o.
- die präzisierte Berücksichtigung von Maßnahmen anderer Fachplanungen hin zu einer integrativen, fachübergreifenden und damit gesamtplanerischen Betrachtungsweise (§ 8 Absatz 4),
- die Empfehlung für kommunale Klimaanpassungskonzepte und die Unterstützung der Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Umsetzung (§ 5 Absatz 3),
Kritik zur Abschaffung der verbindlich zu erstellenden Klimaschutzkonzepte s. Hinweise zu § 5
- die Zuordnung der Klimaanpassung zur kommunalen Daseinsvorsorge (wenn auch nur deklaratorisch, § 5 Absatz 4), sowie
- die gesetzliche Verankerung eines Fachbeitrags Klimawandel für die Regionalplanung als Aufgabe des LANUV, der zu einzelnen Regionen bereits vorliegt (§ 10 Satz 1 Nr. 3).
Zu weiteren Forderungen dazu s. Hinweise zu § 10

Auch die Präzisierung der Zielsetzung im Hinblick auf die Verantwortlichkeit der jeweils zuständigen öffentlichen Stellen in Kombination mit der Anbindung an die Handlungsfelder der Klimaanpassung und die Abstimmung auf die jeweilige Region trägt hierzu bei (§ 3 Absatz 1).

Ein wesentliches neues Instrument für die im Rahmen einer effektiven Klimaanpassung zwingend erforderlichen (planerischen) Flächensicherungen ist die Koppelung an die „Grüne Infrastruktur“ (§ 4 Absatz 5 i.V.m. § 2 Absatz 3) auf der Grundlage der Empfehlung der EU-Kommission, auch im Zusammenhang mit der dazu bereits bestehenden Förderrichtlinie in NRW (aus 2017, geltend bis 2023), die explizit auch das Thema Klimaanpassung fördert, daneben aber auch dafür relevante Fördergegenstände/ Maßnahmen bereits konkret benennt. Fläche ist ein zentrales Element im Rahmen der Klimaanpassung, ohne das eine wirksame Vorsorge und Resilienzsteigerung nicht gelingen kann.

Damit aber dieser Ansatz verfährt und auch planerisch umgesetzt werden kann und in der Praxis dann auch umgesetzt wird, bedarf es im Gesetz eines direkten Zielbezugs und einer sehr viel genaueren Definition. Diese ist insbesondere aufgrund der dezidierten Fachgrundlagen möglich, die bereits vorgestellt wurden.

Die Naturschutzverbände halten es für erforderlich,

1. den Flächenbezug in das Ziel des Gesetzes aufzunehmen, um die Durchsetzbarkeit im Rahmen von Planungen und Zulassungen zu stärken und tlw. überhaupt erst möglich zu

machen. Der Hinweis auf die besondere Bedeutung der Grünen Infrastruktur in § 4 Absatz 5 ist nicht ausreichend. Dies steht auch im Zusammenhang mit dem ausdrücklich zu begrüßenden neuen Berücksichtigungsgebot in § 6 (s.u.).

2. die Flächenkategorien der Grünen Infrastruktur, die für die Klimaanpassung in NRW von Bedeutung und mittlerweile hinlänglich bekannt sind, auch konkret in Form einer nicht abschließenden Aufzählung aufzuführen und damit an geeigneter Stelle in einem fach- und sektorübergreifenden Gesetz zu verankern.
3. die Umsetzung der Klimaschutzstrategie – insbesondere über Zielformulierungen und Flächenfestlegungen im LEP bzw. den Regionalplänen - verbindlich vorzubereiten.

Die Naturschutzverbände schlagen daher folgende Ergänzungen vor:

§ 3 Absatz 2 neu: (anstelle § 4 Absatz 5)

Die für die Klimaanpassung maßgeblichen Flächen der grünen Infrastruktur sind planerisch zu sichern und ihre Funktionserfüllung im Rahmen der Klimaanpassung ist dauerhaft zu gewährleisten.

§ 2 Absatz 3 Ergänzung:

Zu den für die Klimaanpassung maßgeblichen Flächen der grünen Infrastruktur zählen u.a. > siehe Aufzählung oben.

Zur Aufnahme in das Landesplanungsgesetz:

Die Vorgaben der Klimaanpassungsstrategie, die als Erfordernisse der Klimaanpassung über Ziele und Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können, sind in den Raumordnungsplänen (LEP, Regionalpläne) in Zielen und Grundsätzen darzustellen. Die für die Klimaanpassung nach § 2 Abs. 3 Klimaanpassungsgesetz maßgeblichen Flächen sind in den Regionalplänen zeichnerisch darzustellen.

Ergänzung der Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz, Anlage 3:

Für diese Flächen sollte ein neues Planzeichen mit Vorrangfunktion eingeführt werden.

Hinweise zu einzelnen Gesetzesabschnitten:

Zu § 3 Klimaanpassungsziele, Absatz 2:

Die Verankerung der Funktion der Klimaanpassung zur Förderung einer nachhaltigen Wirtschaft in einem Gesetz zur Regulierung der unabdingbaren Bewältigung der Folgen des Klimawandels im Rahmen der Daseinsvorsorge bedarf einer expliziten Nennung nicht, sie ist über den Schutz der genannten Funktionen bereits angesprochen. Die Naturschutzverbände sprechen sich strikt gegen die indirekte Instrumentalisierung dieses Gesetzes für die Förderung einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft aus, was insbesondere Zielkonflikte bei der Berücksichtigung der Belange/ Ziele der Klimaanpassung nach § 6 des Gesetzentwurfes hervorruft und die Durchsetzungskraft gleich wieder mindert. Aus systematischen Gesichtspunkten müssten dann hier auch alle anderen Handlungsfelder der Klimaanpassung wie bspw. Verkehr und Infrastruktur, Raum- und Bauleitplanung oder Bildung genannt werden, die ebenfalls nachhaltig auszugestalten sind.

§ 4 Umsetzung der Klimaanpassungsziele durch die Landesregierung, Absatz 5:

s.o.

§ 5 Klimaanpassung durch andere öffentliche Stellen, Absatz 3:

Die Aufstellung kommunaler Klimaanpassungskonzepte sollte verbindlich vorgeschrieben werden, analog der bisherigen Regelung zur Aufstellung von Klimaschutzkonzepten. Dass diese nun im neuen Klimaschutzgesetz abgeschafft werden, ist vollkommen unverständlich und abzulehnen. Sehr viele Städte/ Gemeinden haben solche Konzepte, die i.d.R. auch die Klimaanpassung behandeln, bereits aufgestellt. Auch die Förderrichtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zu kommunalen Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen des Landes NRW von 2017 (geltend bis 2022) setzt dementsprechende Konzepte voraus. Insbesondere die Klimaanpassung erfordert aufgrund der Flächenrelevanz eine gesamtgemeindliche Planung.

§ 6 Berücksichtigungsgebot

Das Gebot ist ausdrücklich zu begrüßen, seine Wirksamkeit hängt aber insbesondere von der Formulierung von Zielen und Zwecken ab, die in diesem Gesetz einen sehr geringen Konkretisierungsgrad aufweisen. Um die Wirksamkeit zu verstärken, wurden bereits eine Zielergänzung und die nähere Bestimmung des Begriffs grüne Infrastruktur vorgeschlagen. Hier scheint außerdem eine Präzisierung dahingehend erforderlich, worauf sich die Formulierung „und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele“ bezieht: auf die Ziele dieses Gesetzes oder auch daraus abgeleitete Zielformulierungen z.B. in der Klimaanpassungsstrategie oder Ziele der Raumordnung; Letzteres wäre zu begrüßen.

§ 8 Klimaanpassungsstrategie:

Zum Vorschlag der Aufnahme einer Vorschrift zur verbindlichen Umsetzung über die Raumplanung s. oben.

Die Klimaanpassungsstrategie sollte einen deutlich höheren Konkretisierungs- und Präzisierungsgrad als die erste Version des Klimaschutzplanes aufweisen, um als handlungsleitende Rahmensetzung in den einzelnen Handlungsfeldern Wirksamkeit zu erzielen. Für die Erarbeitung der Strategie sollte im Gesetz ein konkretes Zieldatum festgelegt werden.

§ 9 Monitoring, Absatz 2:

Als Element fehlt eine Bewertung der durchgeführten Maßnahmen im Hinblick auf ihre Effizienz und verbleibende/ weiterführende Erfordernisse zur Anpassung.

§ 10 Aufgaben des Landesamtes für Natur-, Umwelt- und Verbraucherschutz, Fachbeitrag Klimawandel

Für die Planungsregionen Köln, Detmold und Arnsberg/ Teilregion Siegen, Olpe, Märkischer Kreis liegen diese Fachbeiträge bereits vor. Sie behandeln sowohl die regionalplanerischen Aspekte zu Klimaschutz als auch zu Klimaanpassung und bilden damit zentrale Bausteine für die diesbezügliche Ausrichtung der Regionalplanung. Sie sollten analog zum Fachbeitrag des Naturschutzes und der Landschaftspflege in § 8 des Landesnaturschutzgesetzes NRW am besten zusammengefasst und unter Benennung der konkreten Inhalte gesetzlich verankert werden.

§11 Beirat Klimaanpassung NRW

Die Kompetenzen und Aufgaben des Beirates sollten klar definiert werden und sich an den bestehenden Formulierungen zum Sachverständigenrat Klimaschutz orientieren (§ 9 Abs. 2-4 geltendes Klimaschutzgesetz). Er sollte zudem eine hauptamtliche Geschäftsführung und einen hauptamtlichen Vorsitz haben und Aufträge für Gutachten innerhalb eines jährlichen Budgets (mindestens 1,5 Mio. €) vergeben können.

Der Beirat sollte transparent arbeiten und seine Ergebnisse veröffentlichen, um die Akzeptanz der Bevölkerung zu erhöhen und die gewonnen Erkenntnisse der Wissenschaft zur Verfügung zu stellen.

Die Klimaanpassung ist wie der Klimawandel an sich eine Generationsfrage. Die künftigen Generationen werden den Klimawandel wesentlich stärker spüren. Entsprechend müssen Jugendvertreter*innen im Beirat vertreten sein.