



Elisa Kochskämper, Eckhard Lange

Klimaanpassung im Spannungsfeld der gesetzlichen Vorgaben

Herausforderungen der kommunalen Umsetzung

Städte und Gemeinden sind bereits heute empfindlich verletzlich gegenüber Klimawandelfolgen, wie extreme Temperaturen, Dürren oder Starkregen. So forderte etwa die Flutkatastrophe im Jahr 2021 im Ahrtal 189 Todesopfer und verursachte allein in Nordrhein-Westfalen Schäden an kommunaler Infrastruktur in Höhe von 4,5 Mrd. Euro (Hölscher et al. 2025). Kommunen stehen im Zentrum der Planung und Umsetzung von Maßnahmen für die Klimaanpassung. Gleichzeitig hat sich der gesetzliche Rahmen geändert: Das Klimaanpassungsgesetz, die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur von 2024 sowie die aktuellen und geplanten Gesetzesnovellen im Baugesetzbuch und im Wasserrecht treiben die kommunale Klimaanpassung voran. Diese Entwicklungen bieten Chancen für verbesserte Planung und Umsetzung, stellen Kommunen aber auch vor finanzielle und organisatorische Herausforderungen.

Stand der Umsetzung von Klimaanpassung in deutschen Kommunen

Nicht nur Starkregen, auch Hitze und die sich verschärfende Klimavariabilität können verheerende Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit, das alltägliche Leben und die Finanzlage in Kommunen haben. Viele Kommunen haben den Ernst der Lage erkannt und sind bereits in der Klimaanpassung aktiv. Bei der konzeptionellen Umsetzung der kommunalen Klimaanpassung sind vor allem Großstädte vorn: 60 % der kreisfreien Städte (in der Regel über 100.000 Einwohner) hatten bis 2023 Klimaanpassungskonzepte erstellt (Friedrich et al. 2024a; s. Abb. 1). Alle 14 deutschen Großstädte mit über 500.000 Einwohnern hatten bereits Ende 2018 ein Konzept veröffentlicht (Otto et al. 2021). Städte und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern folgen recht weit dahinter mit 18 % und Landkreise mit 11 %, die Anpassungskonzepte angefertigt haben. Großstädte sind durch ihre Bebauungsdichte, versiegelten Stadtlandschaften und die Konzentration von Menschen, Infrastrukturen und Gütern anfälliger für extreme Wetterereignisse. Dennoch ist der Abstand enorm, denn zum Beispiel Starkregen, wie im Ahrtal, kann unabhängig von Kommunengröße verheerende Folgen haben.

Die Hürden, in der Klimaanpassung aktiv zu werden, sind für kleinere und mittlere Kommunen vergleichsweise höher. Als Hindernisse stechen personelle und finanzielle Kapazitäten hervor, an denen es ihnen oftmals mangelt (Friedrich et al., 2024; Hölscher et al. 2025). Klimaanpassung ist keine kommunale Pflichtaufgabe, und Kommunen erhalten demnach keinen finanziellen Ausgleich durch die Länder nach dem Konnexitätsprinzip („Wer bestellt, bezahlt“). Sie müssen dementsprechend personelle und finanzielle Ressourcen selbst aufbringen. Kommunale Klimaanpassung fordert erhebliche Investitionen. Eher konservative Schätzungen des Bundes gehen von rund 38 Mrd. Euro bis 2030 für Klimaanpassungsmaß-

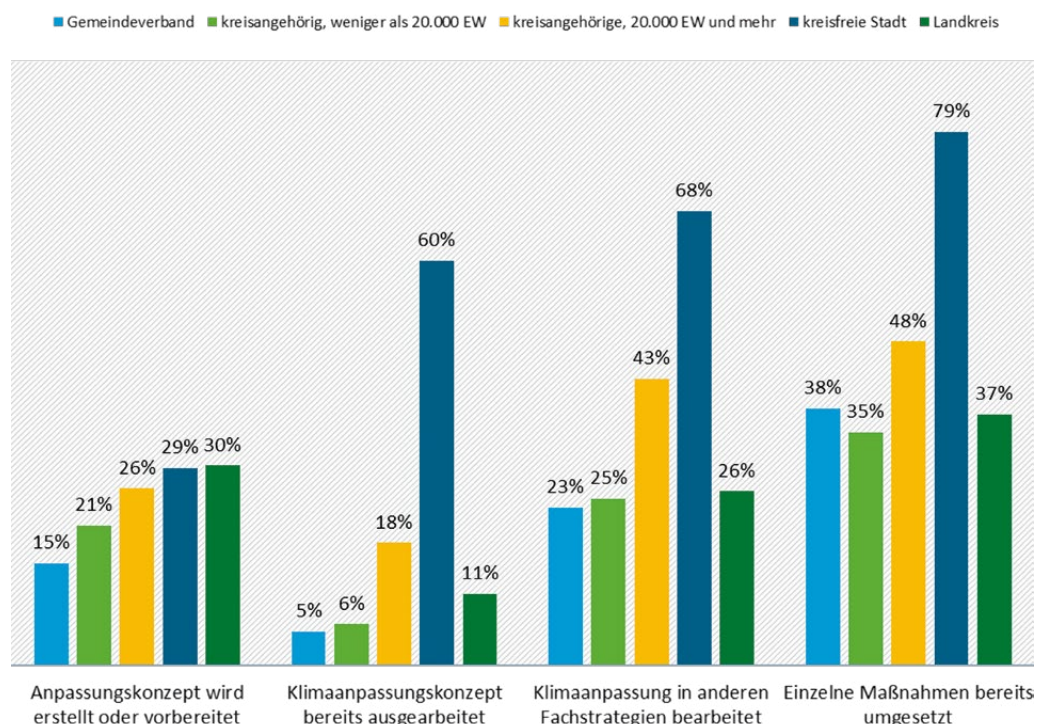


Abb. 1: Umsetzungsstand Klimaanpassung in deutschen Kommunen, differenziert nach Kommumentyp (aus Friedrich et al. 2024a, S. 33).



namen aus, von denen 75 % auf Kommunen entfallen würden (Hölscher et al., 2025). Zusätzlich mangelt es kleinen und mittleren Kommunen oft an verfügbaren oder ausreichend aufbereiteten Daten und Expertise, zu denen wiederum größere Städte meist einen besseren Zugang haben. Außerdem stehen Großstädte öfter im wissensfördernden Austausch mit Bund, Ländern und anderen, auch internationalen, Städten (durch z. B. Städtepartnerschaften und Städtenetzwerke).

Bei einem Blick über die Konzeptebene hinaus zeigt sich, dass die Umsetzung, selbst in Großstädten, vor allem einzelne Maßnahmen statt umfassende Maßnahmenpakete betrifft (s. Abb. 1). Forschung sowie Kommunen selbst identifizieren – unabhängig von der Größe – neben Personal- und Finanzierungsfragen Hürden, wie ein geringes Problem- und Dringlichkeitsbewusstsein, sowie fehlende Unterstützung in Politik und Verwaltung oder eine ressortfokussierte Verwaltungsstruktur für die ressortübergreifende Aufgabe (Friedrich et al. 2024a, 2024b). Aufseiten der Gesellschaft sind Klimathemen seit 2019, der Hochphase der Klimaproteste und der ausgerufenen Klimanotstände in Städten, vermehrt aus dem Fokus gerückt. Klimaanpassung ist zudem nicht frei von Konflikten und Konkurrenzverhältnissen, die sich auf gesellschaftliche und politische Akzeptanz auswirken können. Zum Beispiel bedeuten neue Grün- und Freiflächen potenziell Flächennutzungskonflikte durch weggenommene Parkplätze oder „grüne Gentrifizierung“ mittels aufgewerteter Immobilien. Grünflächenerhalt oder Fassadenbegrünung können an städtebaulichen Prinzipien, wie dem Nachverdichtungsprinzip oder dem Denkmalschutz, rütteln.

Rein rechtlich und planerisch war die unzureichende Integration der Klimaanpassung in Planungsinstrumente und Genehmigungsverfahren ein Hindernis für die Umsetzung. Ein klarer, gesetzlicher Rahmen fehlte, wobei das 2024 in Kraft getretene Klimaanpassungsgesetz (KAnG), die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur (WHV) von 2024 sowie Novellierungen im Baugesetzbuch (BauGB) versuchen, diese Lücke zu schließen. Zusätzlich können die geplanten Novellen im Hochwasserschutz und dadurch im Wasserhaushaltsgesetz (HWG III, WHG) die kommunale Klimaanpassung maßgeblich stützen. Schließlich haben einzelne Ländergesetze, wie das Berliner Klimaanpassungsgesetz von Ende 2025, das Potenzial, Vorbildcharakter für die Klimaanpassung in anderen Großstädten zu entwickeln.

Der neue gesetzliche Rahmen: Aufwertung der kommunalen Klimaanpassung

Klimaanpassungsgesetz (KAnG) von 2024 / KAnG Berlin von 2025

Mehrere Bundesländer hatten bereits vor dem KAnG Klimaanpassungsgesetze verabschiedet; als Erstes Nordrhein-Westfalen 2021. Am 1. Juli 2024 trat das bundesweit geltende

Klimaanpassungsgesetz in Kraft. Die Länder und Kommunen werden mit dem Gesetz in die Pflicht genommen, für systematische und flächendeckende Klimaanpassungsstrategien und entsprechende Konzepte zu sorgen. Die länderbezogenen Klimaanpassungsstrategien sollen bis zum 31. Januar 2027 erstellt und alle fünf Jahre fortgeschrieben werden. Für die Aufstellung der Klimaanpassungskonzepte der Gemeinden und Landkreise werden keine zeitlichen Fristen gesetzt. Die Klimaanpassungskonzepte sollen einen Maßnahmenkatalog enthalten, mit dem Vorsorge insbesondere in extremen Hitzelagen, bei extremer Dürre und bei Starkregen getroffen werden kann, sowie solche Maßnahmen, die die Eigenvorsorge der Bürgerinnen und Bürger erhöhen. Zudem sollen Maßnahmen aufgezeigt werden, wie Lücken bezüglich der Klimaanpassung in der bisherigen Planung geschlossen werden können. Bereits bestehende Hitze-, Starkregen- und Hochwasserkonzepte sollen in die Anpassungskonzepte integriert werden. Der Bund fördert die Erstellung der Maßnahmenkonzepte finanziell, jedoch aktuell nicht deren Umsetzung.

Ein besonders weitgehendes Beispiel für ein Klimaanpassungskonzept hat Berlin Ende 2025 mit dem umstrittenen wie wegweisenden Klimaanpassungsgesetz beschlossen, das die urbane Grüninfrastruktur bis 2040 grundlegend transformieren soll. Der Straßenbaumbestand von derzeit etwa 440.000 Bäumen soll sich auf eine Million Exemplare nahezu verdoppeln. Innerhalb der nächsten 15 Jahre sind rund 560.000 zusätzliche Bäume zu pflanzen, ergänzt durch 1000 Miniparks und 100 größere Grünflächen. Im Durchschnitt alle 15 Meter soll ein gesunder Straßenbaum mit einer hinreichend großen Baumscheibe stehen. Ab 2028 erhalten Bürger bei Nichteinhaltung dieser Vorgaben ein Selbstpflanzungsrecht. Die Maßnahmen sollen sich auf sogenannte „Hitzeviertel“ mit hoher thermischer Belastung konzentrieren, in denen fast eine Million Menschen leben. Jeder Bewohner soll innerhalb von 500 Metern Zugang zu mindestens einem Hektar klimawirksamer Grünfläche erhalten. Diese müssen zu 80 % entsiegelt sein, 2 % Wasserflächen enthalten und eine Lärmbelastung unter 53 Dezibel aufweisen. Zusätzlich sind sogenannte Kühlinselfen im 150-Meter-Radius vorgesehen – mindestens 30 m² große, zu 80 % entsiegelte Flächen mit schattenspendendem Grünvolumen und Sitzgelegenheiten.

Die geschätzten Kosten von 3,2 Milliarden Euro über 15 Jahre sollen teilweise aus dem Anteil Berlins an dem Sondervermögen des Bundes finanziert werden. Das ist allerdings nur die Hälfte von dem, was zunächst versprochen wurde, und mit 1,0 Milliarde Euro auch zu wenig. Es steht deshalb zu befürchten, dass das Berliner Klimaanpassungsgesetz ein Papiertiger bleibt und mangels ausreichender finanzieller und personeller Ausstattung nicht umgesetzt wird. Angekündigt hat der Berliner Senat Ende Februar 2026 immerhin, ein Landesamt für Klimaanpassung mit 480 neuen Mitarbeitenden zu gründen.



EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur (WHV)

Die WHV ist nach einem jahrelangen Abstimmungsprozess am 18. August 2024 in Kraft getreten. Sie soll für die Wiederherstellung geschädigter Ökosysteme in allen Mitgliedstaaten sorgen, Bestäuberpopulationen stärken, Treibhausgasemissionen einsparen, für mehr Ernährungssicherheit beitragen und vor den schlimmsten Konsequenzen von Extremwetterereignissen schützen. Durch die Wiederherstellung von Ökosystemen wird auch ein Beitrag zur Erreichung der Klimaschutz- und Klimaanpassungsziele der Europäischen Union geleistet (Nr. 1 der Präambel der WVO). Die Mitgliedstaaten – und damit auch Deutschland – müssen entsprechend der WHV bis 2030 mindestens für 20 % der Ökosysteme wirksame Wiederherstellungsmaßnahmen schaffen. Zudem ergreifen sie bis 2030 für 30 % bestimmter Lebensräume, die sich nicht in einem guten Zustand befinden, bis 2030 Wiederherstellungsmaßnahmen. Bis 2040 sollen es 60 % sein, bis 2050 sogar 90 %. Wiederherstellungsmaßnahmen sollen in der gesamten Landschaft (also Stadt und Land) durchgeführt werden. Für spezielle Ökosysteme, wie denen der Land- und Forstwirtschaft oder im urbanen Raum, sind zudem besondere Zielsetzungen vorgesehen.

In Artikel 8 der WHV wird in Bezug auf die Wiederherstellung **städtischer Ökosysteme** ausgeführt, dass bis 2030 kein Nettoverlust an der nationalen Gesamtfläche städtischer Grünflächen und städtischer Baumüberschirmung gegenüber 2024 auftreten darf (ausgenommen sind bestimmte, bereits gut ausgestattete städtische Räume). Ab 2031 ist eine steigende Tendenz nachzuweisen. In Artikel 13 wird festgelegt, dass die Mitgliedstaaten bis 2030 mindestens drei Milliarden zusätzliche Bäume auf Unionsebene pflanzen müssen. Instrument zur Durchsetzung der WHV sind nationale Wiederherstellungspläne, die innerhalb von 24 Monaten nach Inkrafttreten – also bis August 2026 – von Bund und Ländern (als Entwurf) aufzustellen sind. Der Zeitplan ist sehr anspruchsvoll und von der zuständigen Verwaltung in Deutschland bei der derzeitigen personellen Ausstattung kaum zu bewältigen.

Novellen im Wasserrecht (WHG, HWG III) und des Baugesetzbuchs (BauGB)

Als Reaktion auf die Flutkatastrophe im Ahrtal sollten Vorsorge und Schutz bei Hochwasser und Starkregen gesetzlich gestärkt und rechtlich besser verankert werden. 2024 lag der Gesetzesentwurf für eine Novelle des Hochwasserschutzgesetzes (HWG III) vor, wurde aber, bedingt durch den Regierungswechsel, nicht mehr verabschiedet. Aktuell befindet sich die Gesetzesnovelle wieder in den Verhandlungen. Starkregenrisikovorsorge war bisher nicht Teil des gesetzlich geregelten Hochwasserschutzes, was sich durch die Novelle im HWG III und damit auch dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) ändern sollte. Kommunen müssten dann verpflichtend Starkregenvorsorgekonzepte, inklusive Starkregenrisikokarten, erstellen. Zudem zielten die Novellen darauf, die

Hochwasservorsorge besser mit dem Bau- und Planungsrecht zu verzahnen. Starkregenrisikokonzepte sollten in den Flächennutzungs- und Bebauungsplänen Berücksichtigung finden. Das Verbot der Ausweisung von Baugebieten oder der Umplanung von bestehenden Baugebieten in festgesetzten Überschwemmungsgebieten würde gestärkt. Die Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall (DWA) kritisierte in dem Entwurf, dass es bisher keine bundesweit einheitliche Methodik für das Starkregenrisikomanagement (Konzepte, Karten) und die Ausweisung von Starkregenrisikogebieten gibt (DWA 2024). Einen weiteren Kritikpunkt sah die DWA in der vermeintlichen Verhandlungbarkeit der Flächen, zum Beispiel dadurch, dass Hochwasserschutz kein Abwägungsvorrang in Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren zukommt. Letztlich kommt es stark auf die jeweilige Kommune an, welchen Belangen Vorrang zugeschrieben wird.

Dieser Ansatz spiegelt sich auch in der ersten BauGB-Novelle von 2025 wieder. Zum einen wertet die Novelle die kommunale Klimaanpassung weiter auf. Artikel 1 (5) nennt Klimaanpassung, insbesondere in der Stadtentwicklung, nun explizit als Orientierungsrahmen für die Bauleitplanung. Artikel 9 ergänzt Festsetzungsflächen in der Bauleitplanung um Flächen für Klimaanpassung, z. B. um die bei Überschwemmungen essenziellen Retentions- und Versickerungsflächen. Demgegenüber schafft der „Bauturbo“ (Art. 246e) befristete Sonderregelungen für den Wohnungsbau im unbebauten Innenbereich und im Außenbereich. Diese zeitlich begrenzte Experimentierklausel (bis 2030) ermöglicht ein beschleunigtes Verfahren für Baugenehmigungen, wenn die Kommune ihre Zustimmung erteilt. Die Beachtung von Umweltstandards gilt weiterhin, eine formelle Umweltprüfung entfällt aber in der Regel. Umweltverbände befürchten einen möglichen Verlust von Freiflächen ohne entsprechende Kompensation. Wie und in welchem Ausmaß die Experimentierklausel genutzt wird, muss sich noch herausstellen; aktuelle Begleitforschungsprojekte, wie von vhw und Difu, laufen dazu.

Der gesetzliche Rahmen als treibende Kraft oder Überforderung für die kommunale Klimaanpassung?

Der neue gesetzliche Rahmen durch das KAnG und die WHV kann zu einem starken Treiber der kommunalen Klimaanpassung werden. Er stärkt ihre Rolle erheblich und bringt sie in eine verbindlichere und integrative Architektur. Klimaanpassung ist nun, zumindest in der Erstellung von Klimaanpassungskonzepten, verpflichtend. Die WHV bringt konkrete Zielsetzungen für urbane Grünflächen. Durch die Novellen im Bau- und Wasserrecht wird kommunale Klimaanpassung zusätzlich bekräftigt. Kommunen sind dadurch zukünftig stärker befähigt und gefragt, Klimaanpassung konzeptionell

und planerisch umzusetzen. Der neue Rahmen bringt aber gleichzeitig organisatorische und finanzielle Unsicherheiten für Kommunen mit sich. Organisatorisch befindet sich aktuell noch einiges in Verhandlung: Ob alle, inklusive kleinerer Kommunen, Anpassungskonzepte erstellen müssen, legen die Länder noch fest. Die aktuellen Abstimmungen zum nationalen Wiederherstellungsplan laufen, werden von Bund und Ländern aber weitestgehend ohne die kommunale Ebene geführt. Die Novellen im Wasserrecht werden ebenfalls noch verhandelt.

Die Finanzierungsfrage ist weiterhin nicht geklärt. Bisher war kommunale Klimaanpassung stark abhängig von Fördermitteln durch EU, Bund und Länder. Noch bleibt dieser Finanzierungsmodus bestehen, der Bund fördert zum Beispiel über den Klima- und Transformationsfonds oder Förderprogramme des BMUKN. Auch verschiedene Länder stellen Förderprogramme bereit. Dennoch ist fraglich, wie dadurch die enormen, prognostizierten Kosten gestemmt werden können. Bewerbungen um die Gelder benötigen personelle und zeitliche Ressourcen, die oft in kleineren Kommunen rar sind. Die Debatte zu verlässlichen und langfristigen Finanzierungsinstrumenten wird schon seit einigen Jahren geführt. Verschiedene Akteure fordern mittlerweile die Änderung des Grundgesetzes hin zur Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe, durch die der Bund gegenfinanzieren könnte (siehe Kühl/Scheller 2025). Gemeinschaftsaufgaben sehen eine geteilte Finanzierung zu je unterschiedlichen Anteilen staatlicher Aufgaben zwischen Bund, Ländern und Kommunen vor.

Insgesamt wird so die Handlungsfähigkeit der Kommunen stark herausgefordert. Sie müssen Gelder selbst einwerben (oftmals mit eigener Gegenfinanzierung) oder aufbringen. Demnach ist es jeder einzelnen Kommune überlassen, ob Ressourcen für Klimaanpassung statt anderen gesellschaftspolitisch relevanten Themen auf kommunaler Ebene aufgewendet werden. Beispiele wie Berlin veranschaulichen, dass Städte proaktiv vorgehen (vor allem auf Druck einer aktiven Zivilgesellschaft, wie durch den Berliner „Baumentscheid“, der Grundlage für das Gesetz war). Es bleibt abzuwarten, ob sich ein Vorbildcharakter für andere (Groß-)Städte entwickeln wird. Die gesetzliche Aufwertung der Klimaanpassung ist in diesem Beispiel und auf Bundesebene ein Erfolg. Für eine flächendeckende kommunale Umsetzung braucht es nun eine verbesserte Finanzierungsarchitektur. Vor allem braucht es, trotz anderer, aktueller Krisen, ein kontinuierliches Problem- und Dringlichkeitsbewusstsein für die Thematik in Politik und Verwaltung auf allen politischen Ebenen.

Als Fazit bleibt festzuhalten: Gesetzliche Vorgaben aus unterschiedlichen Richtungen zur Klimaanpassung sind vorhanden, sie ergänzen und unterstützen sich gegenseitig. Über die konzeptionellen Ansätze und die zu ergreifenden Maßnahmen zur Klimaanpassung besteht weitgehende Übereinstimmung. Hinsichtlich der Umsetzung von umfassenden

und wirkungsvollen Klimaanpassungsmaßnahmen, die über Einzelmaßnahmen hinausgehen, muss man aber eher skeptisch in die Zukunft schauen.



Dr. Elisa Kochskämper

Seniorwissenschaftlerin, Forschungscluster „Urbaner Wandel und gesellschaftlicher Zusammenhalt“, vhw e. V., Berlin



Eckhard Lange

Landschaftsarchitekt bdla, DASL, Fortbildungsreferent im Kompetenzfeld Umweltrecht und Klimaschutz, vhw e. V., Berlin

Quellen:

DWA (2024): DWA-Stellungnahme. Zum Referentenentwurf eines Hochwasserschutzgesetzes III. Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (DWA). Hennef.

Friedrich, T./Murawski, W./Knirsch, F./Otto, A. (2024a): Kommunalbefragung Klimaanpassung. Umweltbundesamt (UBA). Dessau-Roßlau.

Friedrich, T./Otto, A./Stieß, I. (2024b): Kommunale Klimaanpassung. Bestandsaufnahme, Einflussfaktoren und Hebelpunkte. Umweltbundesamt (UBA). Dessau-Roßlau.

Hölscher, L./Hussels, G./Hippe, F./Lange, L./Bednar-Friedl, B./Knittel, N. (2025): Finanzielle Implikationen des Klimawandels – Finanzierung von Klimaanpassung und Klimaresilienz öffentlicher Haushalte. Studie im Auftrag der Wissenschaftsplattform Klimaschutz. Berlin.

Kühl, C./Scheller, H. (2025): Kommunale Klimaschutzfinanzierung auf neue Füße stellen: Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe. Policy Papers 4. Deutsches Institut für Urbanistik (DifU). Berlin.

Otto, A./Kern, K./Haupt, W./Eckersley, P./Thieken, A. H. (2021): Ranking Local Climate Policy: Assessing the Mitigation and Adaptation Activities of 104 German Cities. *Climatic Change* 167, 5.