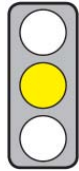


KERNPUNKTE

Ziel des Weißbuchs: Die Kommission entwirft eine umfassende Strategie, mit der sie den für unvermeidbar gehaltenen Folgen des Klimawandels frühzeitig durch Anpassungsmaßnahmen Rechnung tragen will.

Betroffene: Nahezu alle Bereiche der Volkswirtschaft.



Pro: (1) Vorausschauende Anpassung an die Folgen des Klimawandels ist ökonomisch geboten.

(2) Der Aufbau von Wissen zum Klimawandel ist notwendig für sinnvolle Anpassungsmaßnahmen.

Contra: (1) Die Einführung von Pflichtversicherungen gegen klimabedingte Schäden ist problematisch und sollte von den Mitgliedstaaten entschieden werden.

(2) Eine „Klimafolgenabschätzung“ als Voraussetzung für private Investitionen sowie eine Ausdehnung der Umweltverträglichkeitsprüfung und der harmonisierten Baunormen um diesen Aspekt sollte nicht eingeführt werden.

INHALT

Titel

Weißbuch KOM(2009) 147 vom 1. April 2009:

Anpassung an den Klimawandel – Ein europäischer Aktionsrahmen

Kurzdarstellung

► Ziel und Aufbau des Aktionsrahmens

- Nach Einschätzung der Kommission verändert der Klimawandel die Niederschlagsmenge und -intensität, erhöht den Meeresspiegel und verschärft die Gefahr wetterbedingter Naturkatastrophen. Dies beeinträchtigt insbesondere die Gesundheit, Ökosysteme, die Landwirtschaft sowie die Infrastruktur (Gebäude, Verkehr, Energie- und Wasserversorgung). Der Aktionsrahmen soll die Fähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten verbessern, mit den nicht vermeidbaren Folgen des Klimawandels umzugehen.
- Der Aktionsrahmen besteht aus einer zweistufigen Strategie, mit der nationale Anpassungsmaßnahmen durch Koordinierung auf EU-Ebene unterstützt und ergänzt werden sollen. Die erste Phase (2009-2012) sieht vier Aktionsschwerpunkte auf nationaler und/oder EU-Ebene vor, auf deren Basis in der zweiten Phase (ab 2013) eine umfassende Anpassungsstrategie erarbeitet werden soll.

► Erster Aktionsschwerpunkt: Wissensaufbau

- Die Kenntnisse über die Folgen des Klimawandels sowie über Kosten und Nutzen von Anpassungsoptionen sollen verbessert werden, um „angemessene“ politische Entscheidungen treffen zu können (S. 8).
- Hierzu sollen bis 2011
 - eine zentrale Vermittlungsstelle („Clearing House Mechanism“) eingerichtet werden, über die bereits vorliegende Daten und Forschungsergebnisse zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht werden,
 - Methoden, Modelle, Datensätze und Prognoseinstrumente entwickelt werden, um die Auswirkungen des Klimawandels vorherzusagen,
 - Indikatoren entwickelt werden, um die Auswirkungen des Klimawandels und Fortschritte bei der Anpassung überwachen zu können,
 - die Kosten und Nutzen verschiedener Anpassungsoptionen bewertet werden.

► Zweiter Aktionsschwerpunkt: Anpassungsmaßnahmen in Politikbereichen

In zentralen Politikbereichen sollen frühzeitig Anpassungsmaßnahmen ergriffen werden, die – unabhängig von der Wahrscheinlichkeit klimabedingter Veränderungen – „soziale und/oder wirtschaftliche Nettovorteile“ erzielen („no-regret measures“, S. 10).

– Gesundheit und Soziales

- Bis 2011 sollen Mechanismen zur Überwachung der Auswirkungen des Klimawandels auf die Gesundheit (z. B. durch Seuchen und Wetterkatastrophen) entwickelt werden.
- Die Auswirkungen des Klimawandels auf den Wohlstand und die Beschäftigungslage „anfälliger Gesellschaftsgruppen“ (ältere, behinderte und arme Menschen) sollen „gerecht verteilt“ werden (S. 10 f.).

– Landwirtschaft

- Es soll untersucht werden, wie Anpassungsmaßnahmen in die EU-Strategie zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt und Lebensqualität des ländlichen Raums für die Jahre 2007-2013 eingebettet werden können.
- Insbesondere soll ein effizienterer Einsatz von Wasser in der Landwirtschaft geprüft werden.

- **Biologische Vielfalt, Ökosysteme und Gewässer**
 - Es sollen Maßnahmen gegen den Verlust biologischer Vielfalt entwickelt werden.
 - Die Kommission will bis 2010 Leitlinien aufstellen, wie der Klimawandel in „Natura 2000“-Schutzgebieten gemäß der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG) zu berücksichtigen ist.
 - Die Kommission will bis Ende 2009 Leitlinien aufstellen, wie Anpassungsmaßnahmen in die Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete nach der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) einzubeziehen sind.
- **Küsten- und Meeresgebiete**
 - Anpassungsmaßnahmen sollen in der EU-Meeresspolitik, bei der Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (2008/56/EG) und bei der Reform der EU-Fischereipolitik berücksichtigt werden.
 - Die Kommission will Leitlinien für Anpassungsmaßnahmen in Küsten- und Meeresgebieten entwickeln.
- **Produktionsanlagen und Infrastruktur**
 - Die Kommission erkennt an, dass der Schutz von Infrastruktureinrichtungen vor „extremen Wetterereignissen“, z. B. im Verkehrsbereich, „in erster Linie“ Aufgabe der Mitgliedstaaten ist. Dessen unbeschadet soll die EU hier eine „wichtige Rolle“ bei der Förderung „bewährter Praktiken“ spielen (S. 14).
 - Anpassungsmaßnahmen sollen in die Leitlinien für das Transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) [Grünbuch KOM(2009) 44, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)] und das Transeuropäische Energienetz (TEN-E) [Grünbuch KOM(2008) 782] sowie in die EU-Kohäsionspolitik integriert werden.
 - Es soll überprüft werden, ob eine Abschätzung der Wirkungen des Klimawandels auf Investitionsvorhaben „(Klimafolgenabschätzung)“ „Vorbereitung für öffentliche und private Investitionen“ werden soll.
 - Die Einbeziehung klimabezogener Nachhaltigkeitskriterien in EU-Baunormen soll geprüft werden.
 - Die Kommission will bis 2011 Leitlinien entwickeln, um die Folgen des Klimawandels im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Richtlinie 85/337/EWG) und der Strategischen Umweltprüfung (SUP-Richtlinie 2001/42/EG) zu berücksichtigen.
- ▶ **Dritter Aktionsschwerpunkt: Instrumente und Finanzierung**
 - Um Ausgaben der Mitgliedstaaten zu ergänzen und die Belastungen der Anpassung zu teilen, können Anpassungsmaßnahmen durch EU-Ausgabenprogramme wie z. B. der Kohäsionspolitik, dem Sozialfonds und der Agrarpolitik finanziert werden [SEC(2009) 387, S. 21 f.].
 - Um Investitionskosten, Risiken und Gewinne aus Anpassungsmaßnahmen zwischen öffentlichem und privatem Sektor aufzuteilen, sollen „marktbasierte Instrumente“ und „Public Private Partnerships“ eingesetzt werden. Zu den marktbasierenden Instrumenten zählen Anreizsysteme, mit denen die Begünstigten von Ökosystemen deren Eigentümern „Ökosystemleistungen“ (z. B. Hochwasserschutz durch Feuchtgebiete) vergüten sollen („Payments for Ecosystem Services“).
 - Die Anpassungskosten in den vom Klimawandel betroffenen Sektoren und Politikbereichen sollen geschätzt werden, um sie bei finanziellen Entscheidungen berücksichtigen zu können.
 - Erlöse aus der Versteigerung der Emissionsrechte für Treibhausgase sollen zur Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen dienen.
 - Es sollen „innovative“ Finanzierungsmöglichkeiten untersucht werden (S. 15 f.).
 - Es soll geprüft werden, ob für private „Träger öffentlicher Dienstleistungen“ und „kritischer Infrastrukturen“ (z. B. Flughäfen, Schienennetz, Autobahnen) eine „standardmäßige Wetterschadensversicherung“ abgeschlossen werden muss (S. 15).
 - Für Risiken, für die keine Versicherungen angeboten werden (z. B. für Gebäude in Hochwassergebieten), sollen „möglicherweise staatlich unterstützte Versicherungen“ vorgeschrieben werden (S. 15).
 - Aufgrund der grenzüberschreitenden Auswirkungen des Klimawandels sollen die Vorteile EU-weiter Versicherungen gegenüber nationalen oder regionalen Systemen untersucht werden.
- ▶ **Vierter Aktionsschwerpunkt: Internationale Zusammenarbeit**

Die Kommission schlägt vor, Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in alle Bereiche der EU-Außenpolitik einzubeziehen.

 - Anpassungsmaßnahmen sollen in Abkommen zur Liberalisierung des Handels mit Umweltgütern und -dienstleistungen sowie in Freihandelsabkommen berücksichtigt werden.
 - Die EU soll während der Verhandlungen über ein Nachfolgeabkommen zum 2012 auslaufenden Kyoto-Protokoll ihre „ehrgeizigen Vorschläge“ für Anpassungsmaßnahmen [Mitteilung KOM(2009) 39 vom 28. Januar 2009, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)] weiter verfolgen (S. 18).
 - Die EU soll Entwicklungsländer im Rahmen der „Globalen Allianz für den Klimaschutz“ (GCCA) und anderer Programme unterstützen.
- ▶ **Lenkungsgruppe für Folgenbewältigung und Anpassung (IASG)**
 - Die Kommission will bis 1. September 2009 eine Lenkungsgruppe für Folgenbewältigung und Anpassung („Impact and Adaptation Steering Group“ – IASG) einrichten.
 - Sie soll aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehen, die sich mit der Entwicklung nationaler und regionaler Anpassungsprogramme befassen. Mehrere technische Arbeitsgruppen (z. B. Land- und Forstwirtschaft, Biologische Vielfalt, Wasser, Energie) sollen die Lenkungsgruppe unterstützen.
 - Die Lenkungsgruppe soll eine zentrale Rolle bei der Entwicklung der Anpassungsmaßnahmen im Rahmen der vier Aktionsschwerpunkte wahrnehmen und jeweils beraten, ob die Umsetzung im konkreten Fall auf Ebene der EU oder der Mitgliedstaaten erfolgen soll.

Änderung zum Status quo

Bislang wurden Programme für die Anpassung an den Klimawandel nur von einzelnen Mitgliedstaaten (z. B. Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Spanien, Niederlande) erarbeitet. Mit dem Aktionsrahmen will die Kommission eine EU-weite Gesamtstrategie entwickeln.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission stellt fest, dass aufgrund der sehr unterschiedlichen regionalen Auswirkungen des Klimawandels die meisten Anpassungsmaßnahmen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ergriffen werden müssen. Allerdings ließen sich diese Maßnahmen durch einen „integrierten und koordinierten“ Ansatz auf EU-Ebene „flankieren und verstärken“. Dies gelte insbesondere, wenn die Folgen des Klimawandels grenzüberschreitend seien (z. B. in grenzübergreifenden Flusseinzugsgebieten). Darüber hinaus erfordere die Anpassung „Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“, damit wirtschaftlich benachteiligte und besonders stark betroffene Regionen Anpassungsmaßnahmen ergreifen könnten. (S. 7)

Politischer Kontext

Die Vertragsstaaten des UN-Klimaschutzübereinkommens (UNFCCC) sind verpflichtet, nationale und „gegebenfalls regionale“ Maßnahmenprogramme für eine „angemessenen Anpassung an die Klimaänderungen“ zu entwickeln und dabei zusammenarbeiten (Art. 4 lit. b und e).

Das vorliegende Weißbuch basiert auf dem Grünbuch „Anpassung an den Klimawandel in Europa – Optionen für Maßnahmen der EU“ [KOM(2007) 354 vom 29. Juni 2007, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)] und die sich anschließende Konsultation. Zusammen mit dem Weißbuch hat die Kommission Diskussionspapiere zu Anpassungsmaßnahmen in den Bereichen „Wasser, Küsten und Meeresgebiete“ [SEC(2009) 386], „Gesundheit“ [SEC(2009) 416] sowie „Landwirtschaft“ [SEC(2009) 417] veröffentlicht.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Umwelt

Konsultationsverfahren:

Ein Konsultationsverfahren ist nicht vorgesehen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Frühzeitige Anpassungen an die Folgen des Klimawandels sind ein Gebot ökonomischer Vernunft, wenn auf diesem Wege höhere Schäden vermieden werden können. **Die mit den Prognosen über die Folgen des Klimawandels verbundene Unsicherheit legt allerdings der Beurteilung vorausschauender Anpassungen gewisse Grenzen auf.** Daher ist es zu begrüßen, dass die Kommission vornehmlich solche Maßnahmen im Blick hat, die unabhängig von der Prognosegüte voraussichtlich Nutzen stiften werden.

Gerade aufgrund der Unsicherheit und weil **die Mitgliedstaaten** höchst unterschiedlich von den Folgen des Klimawandels betroffen sein werden, ist der Teil der Anpassung, der nicht durch privates Handeln erfolgt, – wie die Kommission zu Recht feststellt – vorrangig von den Mitgliedstaaten zu konzipieren. Diese **können am besten einschätzen, welche** vorausschauenden **Anpassungsmaßnahmen ökonomisch vernünftig sind.** Entgegen den Plänen der Kommission sollten diese Einschätzungen nicht durch Mittel aus dem EU-Haushalt verzerrt werden, da dann die Gefahr besteht, dass sich die Mitgliedstaaten vorrangig an die EU-Förder- und Unterstützungspolitik, nicht aber an die zu erwartenden Folgen des Klimawandels anpassen. Auch **die** von der Kommission angestrebte **Einsetzung einer „Lenkungsgruppe“ lässt einen zu hohen Grad an zentraler Steuerung erwarten.**

Es ist vernünftig zu prüfen, ob neue Bauvorhaben mit langer Nutzungsdauer an die erwarteten Auswirkungen des Klimawandels angepasst sind. Da diese Frage jedoch im Interesse des Bauherrn und eventueller Kreditgeber liegt, ist es zweifelhaft, ob eine Ausdehnung der Umweltverträglichkeitsprüfung und der EU-Baunormen um diesen Aspekt wirklich notwendig ist. Auch **Klimafolgenabschätzungen als Voraussetzung für private Investitionen sind** aus diesem Grund klar **abzulehnen.**

Die Überlegungen der Kommission zu **Pflichtversicherungen gegen wetterbedingte Schäden**, die eventuell auch staatlich unterstützt werden sollen, **sind problematisch.** Zwar besteht für viele Betroffene ein Fehlanreiz, Versicherungen gar nicht erst abzuschließen, weil sie sich durchaus berechtigt darauf verlassen können, dass der Staat für zumindest einen Teil der Schäden aufkommt. Eine Subventionierung von Versicherungsprämien sollte aber nicht dazu führen, dass systematisch Fehlanreize gesetzt werden, die etwa die Ansiedlung in Überflutungsgebieten fördern. **Die Einführung von Pflichtversicherungen sollte im übrigen von den Mitgliedstaaten entschieden werden,** da im Schadensfall vorrangig die Mitgliedstaaten Hilfezahlungen für die Betroffenen leisten.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Das Weißbuch ist sehr allgemein gehalten und verzichtet weitgehend auf die Beschreibung konkreter Maßnahmen. Eine detaillierte Evaluierung ist daher nicht möglich. Der Ausbau der Wissensbasis für die notwendige Anpassung an den Klimawandel ist zu begrüßen, da geeignete Anpassungsmaßnahmen ohne empirische Daten zum Ausmaß der erwarteten Veränderungen nicht sinnvoll konzipiert werden können.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Anpassung an den Klimawandel wird mit zusätzlichen Kosten einhergehen. Dem stehen vermiedene Schäden infolge der Anpassung gegenüber. **Sollte die Anpassung an den Klimawandel allerdings als Vorwand für eine umfangreiche Umverteilungspolitik zugunsten „anfälliger Gesellschaftsgruppen“ benutzt werden, wäre mit negativen Folgen für Wachstum und Beschäftigung zu rechnen.**

Folgen für die Standortqualität Europas

Kurz- und mittelfristig ist mit steigender Kostenbelastung auch für Unternehmen und damit mit Nachteilen für die Standortqualität Europas zu rechnen. Langfristig wirken geeignete frühzeitige Anpassungsmaßnahmen jedoch positiv auf die Standortqualität, da sich auf diese Weise höhere zukünftige Kosten vermeiden lassen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Für die meisten Vorschläge für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel ist die Kompetenznorm des Art. 175 EGV einschlägig, der die EU zu umweltpolitischem Handeln berechtigt. Sozialpolitische Maßnahmen der EU können auf Art. 137 EGV, gesundheitspolitische auf Art. 152 EGV gestützt werden, soweit hierdurch die Politik der Mitgliedstaaten lediglich unterstützt wird. Unzulässig wäre allerdings die Vergabe finanzieller Mittel zur Armutsbekämpfung durch die EU.

Subsidiarität

Derzeit kann für die meisten der Anpassungsvorschläge die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nicht abschließend beurteilt werden, da sie noch nicht hinreichend konkretisiert sind und zudem erst die noch einzurichtende Lenkungsgruppe IASG beraten soll, welche Maßnahmen auf Ebene der EU ergriffen werden sollen. Es muss – im Gegensatz zur Meinung der Kommission – auch bei grenzübergreifenden Folgen des Klimawandels einzeln geprüft werden, ob tatsächlich EU-Handeln erforderlich ist. So stehen für den Hochwasserschutz in grenzübergreifenden Flusseinzugsgebieten völkerrechtliche Strukturen wie die internationalen Kommissionen zum Schutz des Rheins (IKSR) zur Verfügung. Diese können die von der EU beanspruchte Koordinationsfunktion ausüben, zumal sie eine Kooperation von EU-Mitgliedstaaten und Nichtmitgliedstaaten ermöglichen.

Verhältnismäßigkeit

Die Maßnahmenvorschläge sind derzeit noch zu unspezifisch, als dass ihre Verhältnismäßigkeit abschließend beurteilt werden könnte.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die Bundesregierung hat am 17. Dezember 2008 die „Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel“ beschlossen, mit der schrittweise die Risiken des Klimawandels identifiziert, der Handlungsbedarf benannt, Ziele definiert sowie Anpassungsmaßnahmen entwickelt und umgesetzt werden sollen. Bund und Länder wollen bis März 2011 einen Aktionsplan erarbeiten, der Grundsätze und Kriterien zur Bestimmung prioritärer Maßnahmen, konkrete Maßnahmen, Aussagen zur Finanzierung sowie Vorschläge zur Erfolgskontrolle umfassen soll.

Alternatives Vorgehen

Auf eine „Klimafolgenabschätzung“ als Voraussetzung für private Investitionen und eine Ausdehnung der Umweltverträglichkeitsprüfung und der harmonisierten Baunormen um diesen Aspekt sollte verzichtet werden.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Siehe inhaltliche Darstellung.

Zusammenfassung der Bewertung

Die vorausschauende Anpassung an die Folgen des Klimawandels ist ökonomisch grundsätzlich vernünftig. Allerdings sind die Mitgliedstaaten vom Klimawandel in unterschiedlicher Weise betroffen und können daher – wie die Kommission zu Recht feststellt – besser über geeignete Anpassungsmaßnahmen entscheiden als die EU. Die Einführung von Pflichtversicherungen gegen witterbedingte Schäden ist problematisch und sollte von den Mitgliedstaaten entschieden werden. Die sozialen Folgen des Klimawandels sollten nicht zum Vorwand für umfangreiche Umverteilungspolitik auf EU-Ebene herangezogen werden, da dies negativ auf Wachstum und Beschäftigung wirken würde. Eine „Klimafolgenabschätzung“ als Voraussetzung für private Investitionen sowie eine Ausdehnung der Umweltverträglichkeitsprüfung und der harmonisierten Baunormen um diesen Aspekt sollte unterbleiben.