



Nr. 73

Europäische Strategien der Anpassung an die Folgen des Klimawandels

Die Sicht der Raumplanung

Hannover 2007



Positionspapier aus der ARL

Nr. 73

Europäische Strategien der Anpassung
an die Folgen des Klimawandels

Die Sicht der Raumplanung

Hannover 2007

Das Positionspapier wurde erarbeitet von den Mitgliedern des Ad-hoc-Arbeitskreises „ARL-Stellungnahme zum EU-Grünbuch „Anpassung an den Klimawandel in Europa““ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL):

Staatssekretär a.D. Dr. Ernst-Hasso Ritter, Meerbusch, Ordentliches Mitglied der ARL
(Leiter)

Dr. Jörn Birkmann, UNITED NATIONS UNIVERSITY, Institut für Umwelt und menschliche Sicherheit (UNU-EHS), Bonn, Korrespondierendes Mitglieder der ARL (Co-Leiter)

Dr. Mark Fleischhauer, Technische Universität Dortmund

Andreas Güthler, CIPRA Deutschland e.V., Kempten

Prof. Dr. Jörg Knieling, HafenCity Universität Hamburg, Ordentliches Mitglied der ARL

Dr. Gerhard Overbeck, Sekretariat der ARL, Hannover

Ministerialrat Dr. Welf Selke, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Prof. Dr. Manfred Stock, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung e.V.

Sekretariat der ARL: WR III „Natürliche Ressourcen, Umwelt, Ökologie“
Leitung: Dr. Gerhard Overbeck (Overbeck@ARL-net.de)

Hannover, November 2007

Positionspapier Nr. 73
ISSN 1611-9983
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)
Hohenzollernstr. 11, 30161 Hannover
Tel. (+49-511) 3 48 42-0, Fax (+49-511) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

Dieses Positionspapier ist auch in englischer Sprache erschienen.
Die deutsche und die englische Fassung sind auf der Internetseite der ARL zum Download verfügbar.
(www.ARL-net.de, Rubrik „Publikationen“)

Europäische Strategien der Anpassung an die Folgen des Klimawandels – die Sicht der Raumplanung

Der Klimawandel ist eine große ökologische und zunehmend auch ökonomische und soziale Herausforderung an Politik und Gesellschaft. Die Weltgemeinschaft, politische Einheiten kontinentalen Zuschnitts, Staaten und Regionen, die lokalen Einheiten sowie jede einzelne Bürgerin, jeder Bürger müssen sich darauf einstellen. Die Europäische Gemeinschaft hat mit dem Grünbuch „Anpassung an den Klimawandel in Europa – Optionen für Maßnahmen der EU“ die politische Debatte um die Anpassung an die Folgen des Klimawandels auf dem Kontinent eröffnet. Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover, begrüßt diese dringend notwendige Initiative und gibt dazu die folgende Stellungnahme ab.

1. Warum Anpassungspolitik jetzt?

In der Klimapolitik stand bisher der Klimaschutz in Vordergrund, d.h. das Bemühen, den Klimawandel soweit wie möglich abzuschwächen. Immer mehr aber zeigt der Klimawandel unumkehrbare Prozesse, auf deren Folgen sich die Weltbevölkerung einstellen muss. Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel bedingen einander. Die Politik des Klimaschutzes muss durch eine Politik der Anpassung ergänzt werden.

Der Klimawandel betrifft zwar die ganze Welt, aber nicht alle Regionen und gesellschaftlichen Gruppen gleichmäßig. Anpassung an den Klimawandel ist nicht nur als Bewältigung der negativen Folgen zu verstehen, sondern ebenso als Wahrnehmung von Chancen. Eine Politik der Anpassung an den Klimawandel hat demgemäß mehrere Aspekte zu beachten:

- Sie muss vorbeugend tätig werden, um nachteilige Folgen gegebenenfalls schon von vornherein abzufedern.
- Sie muss die Bevölkerung darauf vorbereiten, dass die notwendigen Konsequenzen aus den eintretenden Folgen gezogen werden müssen.
- Sie muss – auch vor dem Hintergrund von verschiedenen, oft mit erheblichen Unsicherheiten behafteten Szenarien – langfristige Strategien formulieren und Entscheidungen treffen.
- Sie muss zugleich Entwicklungschancen ausloten, die mit dem Klimawandel verbunden sein können.

Gerade weil eine Politik der Klimaanpassung von hoher Komplexität geprägt ist, weil sie – auch wegen des bestehenden Forschungsbedarfs – lange Vorlaufzeiten benötigt, weil Politik und Öffentlichkeit in Bezug auf Probleme und Notwendigkeiten noch unzureichend sensibilisiert sind, muss sie schon jetzt in Angriff genommen werden. Denn sicher ist, dass der Klimawandel bereits im Gange ist und seine Auswirkungen in den nächsten Jahrzehnten auch bei effektivem Klimaschutz zunehmen werden. Frühzeitiges Handeln verringert einerseits mögliche Gefahrensituationen, reduziert das Schadenspotential und mindert die volkswirtschaftlichen Kosten; frühzeitiges Handeln stärkt andererseits die Chancen, die im Klimawandel ebenfalls liegen können. Eine Mentalität des Abwartens würde die Risiken, die der Klimawandel birgt, auf jeden Fall beträchtlich erhöhen. Von dieser Annahme geht auch die Territoriale Agenda der EU aus, die auf dem

informellen Ministertreffen im Mai 2007 in Leipzig verabschiedet wurde; sie ist ein erster Schritt, Städte und Regionen gegen den Klimawandel widerstandsfähiger zu machen. Das Grünbuch geht einen Schritt weiter, indem es die ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Implikationen des Klimawandels zur Diskussion stellt.

2. Stellung der Europäischen Union in einer weltweiten Anpassungspolitik

Der Klimawandel ist eine politische Herausforderung für die ganze Welt als Solidargemeinschaft. Eine wirksame Anpassung an die Folgen des Klimawandels ist als Flickenteppich punktueller Einzelmaßnahmen nicht vorstellbar. Kein Staat, kein Kontinent kann aus der Pflicht zur Klimaanpassung ausscheren, weil als Folge unterlassener Anpassungsmaßnahmen sonst unkalkulierbare indirekte Auswirkungen zu Lasten der übrigen Mitglieder der Weltgemeinschaft entstehen können (z.B. Problem der „Klimaflüchtlinge“).

Auf mittlere Sicht werden die Vereinten Nationen das Rahmenabkommen zum Klimaschutz durch Aspekte der Klimaanpassungspolitik ergänzen müssen, um alle Staaten an einheitlichen Mindeststandards zu orientieren. Die Europäische Gemeinschaft kann und sollte in diesem Prozess eine Vorreiterrolle einnehmen, wie sie dies im Bereich Klimaschutz mit dem 2°C-Ziel bereits getan hat. Schon auf dem Weltklimagipfel im Dezember 2007 auf Bali sollte sie sich für eine integrierte Klimapolitik stark machen, die Schutzstrategien und Anpassungsstrategien verknüpft.

Die Europäische Politik sollte dementsprechend bei der Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen nicht nur auf den eigenen Kontinent beschränkt bleiben. Vielmehr muss Europa als großer Emittent von Treibhausgasen gleichzeitig seiner globalen Verantwortung gerecht werden, indem es besonders vom Klimawandel betroffene Entwicklungsländer bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels durch technische und finanzielle Entwicklungszusammenarbeit wirkungsvoll unterstützt.

Auf ihrem Territorium ist die Europäische Gemeinschaft ohnehin zum politischen Handeln verpflichtet. Die Anpassungsprobleme überspringen ihrer Natur nach die Grenzen einzelner Staaten und Regionen; sie erfordern großräumiges Vorgehen und politische Abstimmung in kontinentalen Bezügen. Das ist Aufgabe der Europäischen Union. Sie besitzt dazu nach den europäischen Verträgen Kompetenzen und auch Handlungspflichten: im Gebot des Umweltschutzes, im Gebot des territorialen Zusammenhalts (Kohäsionspolitik), für den Bereich der Agrarpolitik, für den Bereich der großräumigen Infrastruktur (transnationale Netze, Energie) sowie ergänzend und unterstützend in vielen anderen Politikfeldern. Dabei muss die Europäische Gemeinschaft nach Möglichkeit den ganzen Kontinent in ihre Anpassungspolitik einbeziehen (z.B. die Schweiz, Norwegen, die der EU nicht angehörenden Balkanstaaten).

Die EU muss ihre Anpassungsaufgabe als gemeinsame Verantwortung mit den Mitgliedstaaten und Regionen verstehen. Europäische Gemeinschaft, Mitgliedstaaten, Regionen, lokale Verwaltungseinheiten sowie Wirtschaft und Nichtregierungsorganisationen sind bei der Anpassung an den Klimawandel zu einem konsistenten Vorgehen aufgefordert, wie dies auch in der Territorialen Agenda der EU mit dem Prozess der territorialen Zusammenarbeit (*territorial governance*) vorgesehen ist.

3. Viele Menschen und viele Politikfelder sind betroffen

Eine Anpassungspolitik erfordert die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger. Jeder Einzelne muss die seinen Lebenskreis berührenden Anpassungsnotwendigkeiten mittragen können. Gesellschaftliche Verhaltensänderungen werden unumgänglich sein (etwa im Hinblick auf indirekte Folgen des Klimawandels wie neue Gesundheitsrisiken).

Eine Anpassungspolitik erfordert ebenso die Mitwirkung aller in Betracht kommenden Politikbereiche. Viele unterschiedliche Anpassungsmaßnahmen auf unterschiedlichen Gebieten werden erforderlich: technische (z.B. Deichbau, Lawinenverbauungen), konstruktive (z.B. neue Baustoffe und neue Bauweisen im Städtebau), administrative (z.B. Katastrophenschutzmanagement) und nicht zuletzt neue Entscheidungen über die Nutzung von Raum und Fläche. Die Folgen des Klimawandels werden große Teile der bisherigen Nutzungen der Erdoberfläche in Frage stellen: Gewässer und Grundwasserreservoirs werden trocken fallen; bisher fruchtbare Anbaugelände werden versteppen; Artenausstattung und Leistungsfähigkeit sowie Belastbarkeit von Ökosystemen werden sich verändern; Extremwetterereignisse werden neue und größere Gefahren für Siedlungen und andere Landnutzungen erzeugen; der Anstieg des Meeresspiegels wird tief liegende Küstenabschnitte und manche Inseln in Gefahr bringen. In all diesen Fällen werden sich die Raumnutzungsstrukturen verändern, woraus wegen der Vielzahl der betroffenen Interessen tiefgreifende Raumnutzungskonflikte entstehen können. Eine Politik der Anpassung an den Klimawandel muss mithin die Frage beantworten, wie die veränderten Raumnutzungsstrukturen aussehen und wie die daraus sich ergebenden Konflikte entschieden werden. Deshalb sind Raumplanung und Planung der Flächennutzung ein integraler Bestandteil der Anpassungspolitik, wie es im Grünbuch zu Recht zum Ausdruck kommt.

Aufgaben der Raumplanung als integrative und überörtliche Planung sind in einer Anpassungspolitik – wie es auch das Grünbuch deutlich macht – vor allem, Verwundbarkeits- und Risikobewertungen für die bedrohten Räume vorzunehmen sowie die Bewertungen mit den raumbezogenen Anpassungskapazitäten zu verknüpfen und Anpassungsmaßnahmen zu entwickeln. Zudem geht es darum, durch Raumplanung Vulnerabilität und Risiken zu senken. Raumplanung ist damit eine strategische Querschnittsaufgabe, die den fachlichen Einzelentscheidungen vorgelagert ist und die demgemäß eine gesamtplanerische Koordinationsverantwortung trägt. Ferner hat die Raumplanung über die sich daraus ergebende Umverteilung von Raumnutzungen zu entscheiden sowie die notwendigen Ersatz- oder Ausgleichflächen bereitzustellen, ebenso wie ggf. neue Flächenansprüche zu bedenken. Insgesamt hat die Raumplanung integrierte Rahmenregelungen für die künftige Raum- und Flächennutzung zu entwickeln. Raumplanung ist keineswegs der einzige Politikbereich, der sich mit Anpassungsfragen zu beschäftigen hat, aber ohne Einbeziehung der Raumplanung sind wirksame Strategien zur Anpassung an den Klimawandel undenkbar.

4. Handlungsmöglichkeiten und Handlungsnotwendigkeiten auf europäischer Ebene

Die EU sollte also eine konsistente, langfristig angelegte und zielgerichtete Anpassungsstrategie entwickeln, in der die räumliche Dimension der Anpassung eine wesentliche Komponente bildet. Um dies zu gewährleisten, ist nicht zuletzt ein abgestimmtes und an den selben grundsätzlichen Zielen ausgerichtetes Vorgehen der nationalen, regionalen und lokalen Anpassungspolitiken sinnvoll. Dass die EU dazu wesentliche Handlungskompetenzen besitzt, dass sie nach dem Geist der europäischen Verträge sogar ak-

tiv werden muss, ist oben bereits erwähnt worden. Fraglich ist allerdings, wieweit sie dabei auf dem Kompetenzfeld der Raumplanung tätig werden darf. Nach Art. 175 Abs. 2 Buchst. (b) des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft kann die EU Maßnahmen umweltpolitischer Art treffen, welche „die Raumordnung berühren“, aber eben nur am Rande. Über Rechtsetzungskompetenzen auf dem Gebiet der Raumentwicklung schlechthin verfügt die Gemeinschaft nach allgemeiner Auffassung nicht.

Die Inanspruchnahme einer solchen Rechtsetzungskompetenz ist bei dem hier gebotenen differenzierten Vorgehen auch nicht notwendig. Vielmehr erscheint es sogar als zweckmäßig, dass die EU ihre konzeptionelle Grundlinie nicht als einheitlichen förmlichen Rechtsakt verabschiedet, solange diese Grundlinie mit Erfolg versprechenden politischen Mechanismen gekoppelt wird, die eine angemessene Durchführungs- und Wirkungsprüfung erlauben. Auf die Weise können die für eine wirksame Anpassungspolitik auf europäischer Ebene erforderliche Flexibilität gewahrt und die Eigenverantwortung der nationalen Anpassungspolitiken hervorgehoben werden. Dies gebietet schon der Grundsatz der Subsidiarität. Darüber hinaus ist gerade für die Raumplanung zu bedenken, dass in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft höchst unterschiedliche Planungskulturen und Planungssysteme bestehen; es ist daher am effektivsten, wenn die Mitgliedstaaten ihre nationalen Anpassungsstrategien mit Raumbezug entsprechend ihren jeweiligen spezifischen Bedingungen ausrichten. In einzelnen Bereichen, in denen rechtsverbindliche Regelungen europäischen Maßstabs sich gleichwohl als notwendig erweisen sollten, kann dann die Gemeinschaft im Rahmen ihrer Kompetenzen durchaus differenziert im Wege des Erlasses von Rechtsakten vorgehen.

In operativer Hinsicht sollte die europäische Konzeption einer integrierten Anpassungspolitik in die Form einer (informellen) „Europäischen Leitlinie zur Klimaanpassung“ gekleidet sein und die wichtigsten Handlungsfelder festlegen. Dazu gehören:

- eine einheitliche Rahmenvorgabe für abgestimmtes Handeln auf europäischer Ebene selbst (als Koordinationsvoraussetzung für eine wirksame Anpassungspolitik der EU) schaffen und durchsetzen;
- eine Richtschnur bieten für ein koordiniertes, den selben grundsätzlichen Zielen verpflichtetes Vorgehen der nationalen Anpassungspolitiken; hierbei wird vor allem die Bedeutung querschnittsorientierter, integrativer Ansätze zu betonen sein;
- Aussagen darüber, wie Klimawandel und Klimaanpassung im Rahmen von Förderprogrammen (z. B. regionale Strukturpolitik, Agrarpolitik) und EU-Richtlinien (z.B. zur strategischen Umweltprüfung, zur Umweltverträglichkeitsprüfung, Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und Wasserrahmenrichtlinie) berücksichtigt werden sollten;
- Aussagen zur Weiterentwicklung weiterer wichtiger europäischer Politikfelder, z. B. Territoriale Agenda der EU, integrierte Stadtentwicklung, Meerespolitik, integriertes Küstenzonenmanagement;
- Anregungen geben und Anreize setzen zum Entstehen nationaler Anpassungspolitiken, wo erforderlich;
- als Katalysator bei der Lösung von Anpassungsproblemen wirken, welche die Grenzen der Mitgliedstaaten überspringen;
- Unterstützung nationaler und regionaler Anpassungsstrategien durch Informationen und großräumig bedeutsame Forschungsergebnisse;
- Förderung des europaweiten Erfahrungsaustauschs, z.B. durch Schaffung oder Begleitung entsprechender Netzwerke;

- Sensibilisierung der Politik auf allen Ebenen für die Notwendigkeit einer Anpassung an den Klimawandel und räumlich differenzierter Strategien;
- Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Erfordernisse einer Anpassung an den Klimawandel, um so in Anbetracht der möglicherweise tiefreichenden Eingriffe in bestehende Raum- und Flächennutzungen eine Akzeptanzbasis zu schaffen (hier kann der EU allerdings nur eine unterstützende Rolle zufallen; die Hauptverantwortung tragen die nationalen, regionalen und lokalen Instanzen).

5. Grundlagen für eine europäische Strategie zur Klimaanpassung

Um eine langfristige Anpassungsstrategie entwickeln und diese dann durch eine „Europäische Leitlinie zur Klimaanpassung“ konkretisieren zu können, müssen verschiedene Voraussetzungen vorliegen.

5.1 Verbesselter Forschungsstand

Die Kenntnisse über die zu erwartenden Auswirkungen des Klimawandels sind immer noch relativ begrenzt. Das liegt nicht zuletzt in den Eigenheiten der Materie begründet (hohe Unsicherheiten bei der Bestimmung namentlich von kleinräumigen Entwicklungstrends, nicht-lineare Auswirkungen des Klimawandels, Multi-Hazard-Situationen bei den Folgen des Klimawandels). Darüber hinaus stellen sich die Fragen nach den Anpassungsnotwendigkeiten wie nach der Wirksamkeit von Anpassungsmaßnahmen sehr regionalspezifisch und entziehen sich damit universellen Antworten für alle Räume.

Folgende Forschungsaufgaben lassen sich für die EU identifizieren:

- Regionalisierte Darstellung potenzieller Klimaentwicklungen;
- Analyse der Sekundärwirkungen von Anpassungsstrategien;
- Entwicklung vergleichbarer Standards für regionalisierte Modelle zur Klimaentwicklung (Problem: Szenarien, Umfang und Bezugsfläche);
- Untersuchungen zur „Verwundbarkeit“ der verschiedenen Gebiete der EU (dabei nähere Bestimmung und Systematisierung des Begriffs „Verwundbarkeit“);
- Ermittlung und Bewertung von Risiken und Chancen des Klimawandels an Hand der Verwundbarkeitskriterien;
- Erarbeitung eines Europäischen Atlas zu den möglichen Folgen des Klimawandels;
- Untersuchung der Zusammenhänge zwischen den unterschiedlichen Lebenszyklen von Raumnutzungen (z.B. Wohnbesiedlung, Industriebesiedlung, verschiedenartige Infrastrukturtypen) einerseits und den Anpassungszeiträumen wie den Anpassungsmaßnahmen andererseits;
- Untersuchung und strategische Bewertung der indirekten Raumwirkungen, die Anpassungsmaßnahmen mit sich bringen können (z.B. ein Hafenstandort wird aufgegeben, was passiert mit den darauf ausgerichteten sozioökonomischen Strukturen des Hinterlands?);
- Analyse der Synergien und Konflikte, die zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung auftreten können, und Erarbeitung entsprechender Lösungsstrategien.

Die Forschungsaufgaben im europäischen Maßstab müssen sich vielfach an gebietsbezogenen Besonderheiten (naturräumlicher, sozioökonomischer oder soziodemographischer Art) orientieren. Das erfordert eine effektive, arbeitsteilige Organisation zwischen

der EU, den Mitgliedstaaten, den Regionen und den einschlägigen zivilgesellschaftlichen Einrichtungen. Eine solche Zusammenarbeit wird sich am besten durch Netzwerke herstellen lassen. Aus Sicht der Raumplanung bietet sich an, die Forschungsaufgaben zur Anpassung an den Klimawandel mit den bestehenden europäischen Netzwerken zur Beobachtung der Raumentwicklung, v.a. ESPON (European Spatial Planning Observation Network), zu verbinden.

Klimaforschung als Fundament für Anpassungsstrategien ist in erster Linie anwendungsbezogene Forschung. Deshalb ist der Verbindung von Theorie und Praxis besonders Rechnung zu tragen. Das bedeutet die Einbeziehung praktischer Fragestellungen in die Forschungsarbeit ebenso wie den effektiven Transfer von Forschungsergebnissen in die praktische Arbeit auf operativer Ebene. Gerade hier können die einschlägigen zivilgesellschaftlichen Organisationen zur Vermittlung beitragen. Auch in dieser Hinsicht ist Denken und Handeln in Netzwerken zweckmäßig.

5.2 Ausreichende Kenntnis der operativen Möglichkeiten, Austausch von best-practice-Beispielen

Eine weitere Voraussetzung für eine wirksame Anpassungsstrategie ist eine profunde Kenntnis über die einsetzbaren Instrumente. Diese lässt sich kaum abstrakt gewinnen, sondern nur über gleichsam experimentelle Projekte. Erste Pilotvorhaben sind mit Unterstützung der Kommission dankenswerterweise bereits grenzüberschreitend auf den Weg gebracht. Dieser Ansatz ist auszubauen. Dabei ist zu beachten, dass die einzelnen Pilotprojekte unter Berücksichtigung sämtlicher Raumnutzungen zu einer kohärenten Gesamtstrategie der Klimaanpassung beitragen sollten.

Erkenntnisse und Ergebnisse der Pilotprojekte müssen auch für strategische Instrumente und Rahmenvorgaben nutzbar gemacht werden. Darüber hinaus müssen die Erfahrungen aus den Pilotprojekten nicht nur in konzentrierter Form in die Entwicklung der europäischen Anpassungsstrategie einfließen; sie sollten auch europaweit ausgetauscht werden, um als best-practice-Beispiele wirken zu können. Dazu bieten sich insbesondere die EU-Programme zur territorialen Zusammenarbeit (INTERREG IV) an.

5.3 Sensibilisierung der Politik auf allen Ebenen

Selbst wenn Fragen der Klimaanpassung jetzt mehr und mehr in das politische Blickfeld treten, ist doch das Bewusstsein von den Schwierigkeiten der Anpassungsprozesse, von den vermutlich tiefen Eingriffen in bestehende Raumnutzungsstrukturen für bestimmte Regionen, von der daraus resultierenden politischen Verantwortung für vorausschauendes Handeln noch unzureichend ausgeprägt. Es ist daher auch Aufgabe der EU, mit ihren Möglichkeiten zu einer Sensibilisierung der Politik beizutragen. Anpassung an den Klimawandel erfordert eine Politik mit langem Atem, die nicht leicht durchzuhalten ist. Denn sie muss auch worst-case-Szenarien in ihr Kalkül stellen und ggf. Rückzugsstrategien bedenken (z.B. Aufgabe oder Einschränkung von Siedlungsstandorten). Dazu bedarf es stetiger Ermutigung.

Besondere Aufmerksamkeit sollte hierbei der regionalen und der lokalen Ebene geschenkt werden, denn viele Klimaanpassungen lassen sich nur regional erfassen und durch kleinräumige Aktionen politisch steuern. Institutionell kann die EU Regionalisierungsprozesse vor allem auf zwei Wegen unterstützen: Einmal durch die verstärkte Einbeziehung des Ausschusses der Regionen schon bei der Vorbereitung von Anpassungsstrategien; zum Anderen durch die verstärkte Einbeziehung der regionalen Einheiten selbst bei der Konzipierung und Implementierung von Anpassungsstrategien sowie bei der verantwortlichen Aufstellung operationeller Programme.

5.4 Sensibilisierung der Öffentlichkeit

In einer Demokratie bedingen Sensibilisierung der politischen Entscheidungsträger und Sensibilisierung der Öffentlichkeit einander. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Anpassungspolitik ist vorab notwendig wegen der hohen Unsicherheiten, unter denen Anpassungsentscheidungen getroffen werden müssen. Anpassung an die Folgen des Klimawandels ist für die gesamte Menschheit eine gänzlich neue Herausforderung, für die es weder Vorbilder noch gesellschaftlich anerkannte Routinen gibt. Deshalb können die grundlegenden politischen Entscheidungen zur Klimaanpassung auch nicht allein in den etablierten Entscheidungsstrukturen der repräsentativen Systeme fallen, sondern müssen von einem umfassenden gesellschaftlichen Konsens getragen werden.

Ein zweiter Grund für die Öffentlichkeitsbeteiligung liegt in den vermutlich tiefreichenden Eingriffen, die bei einer Klimaanpassung den von den Änderungen der Raumnutzung Betroffenen zuzumuten sind. Die dabei aufbrechenden Konflikte werden nur auszuhalten sein, wenn zuvor eine breite, gesamtgesellschaftliche Akzeptanzbasis geschaffen worden ist. Die Vorbereitung der Öffentlichkeit auf die Anpassungsnotwendigkeiten durch „Risikodiskurse“ und die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen in die Entscheidungsprozesse können dazu beitragen. Hier sollte die EU unterstützend tätig werden. Das entspricht der Logik der „territorialen Kohäsion“, die der EU auch eine Verantwortung für „ihren“ Raum auferlegt.

5.5 Optimierung der politischen Prozesse in der Institution EU

Zur Vorbereitung einer gemeinschaftlichen Anpassungsstrategie stellt das Grünbuch die Einrichtung einer Europäischen Beratergruppe zur Diskussion. Ein solcher Gedanke liegt in der Konsequenz der oben beschriebenen Notwendigkeit, Sachverstand und gesellschaftliche Aufmerksamkeit europaweit zu mobilisieren; die Einrichtung der Beratergruppe ist daher zu begrüßen. Diese Gruppe sollte besetzt werden mit Wissenschaftlern, Vertretern überörtlicher und lokaler Planungsträger sowie mit Vertretern sachrelevanter zivilgesellschaftlicher Gruppen. Sie sollte in fachliche Arbeitsgruppen untergliedert werden; aus Sicht der Raumplanung kommen insbesondere spezielle Arbeitseinheiten zur Raumordnung (überregionale und regionale Ebene) und zur Stadtplanung (lokale Ebene) in Betracht.

Eine wirksame Anpassungspolitik erfordert jedenfalls aus raumplanerischer Sicht einen integrierten Ansatz. Dieser setzt voraus, dass innerhalb der Union der Abstimmung und Konsistenz der raumbedeutsamen Politiken größere Aufmerksamkeit gewidmet wird als bisher. Die raumentwicklungspolitische Koordinationsverpflichtung für die Institutionen der EU selbst liegt wiederum in der Logik der territorialen Kohäsion und der daraus resultierenden Verantwortung für den Gesamtraum. Organisatorisch kann die Einrichtung eines Koordinationsausschusses zwischen den einschlägigen Generaldirektionen sinnvoll sein.

6. Europäische Leitlinie zur Klimaanpassung

Die EU sollte eine Leitlinie zur Klimaanpassung entwickeln, die die Kohärenz unterschiedlicher Anpassungsstrategien der Mitgliedsländer und ihrer Regionen fördert und absichert, dass europäische Raumentwicklungsprozesse die Herausforderungen der Klimaanpassung berücksichtigen.

6.1 Klimapolitische Inhalte

Die Leitlinie sollte

- insbesondere Vorgaben für regionale Klimafolgenszenarien entwickeln und Empfehlungen über die für politische Entscheidungen zu Grunde zu legenden Szenarien formulieren (Standards für Regionen);
- zudem systematische Kriterien für die Verwundbarkeits- und Risikoanalyse vorschlagen und einfordern;
- verschiedene Anpassungsoptionen gegenüber den vielfältigen Klimafolgewirkungen skizzieren und erste Handlungsempfehlungen für eine nachhaltige Klimaanpassung geben;
- die Kooperation zwischen wichtigen Akteuren (z.B. Fachpolitiken und räumliche Gesamtplanung) fördern. Des Weiteren ist hier auch auf den Umgang mit möglichen Konflikten zwischen den einzelnen Fachplanungen einzugehen.
- aufzeigen, wie zentrale EU-Richtlinien und ihre nationale Umsetzung das Thema Klimawandel berücksichtigen und eine nachhaltige Klimaanpassung fördern können;
- schließlich ein Monitoring und eine Wirkungsprüfung der Anpassungsstrategien und -maßnahmen zum Inhalt haben, um deren Erfolg auf der EU-Ebene zu evaluieren.

6.2 Durchführungs- und Wirkungsprüfung

Selbst wenn die Europäische Leitlinie zur Klimaanpassung keine rechtsverbindliche Vorgabe ist, folgt daraus mitnichten, dass die Anwendung der Leitlinie in das Belieben der Mitgliedstaaten gestellt werden müsste und dass die europäischen Institutionen und die Öffentlichkeit in Europa ohne Kenntnis von den Wirkungen der Anpassungspolitik bleiben sollten. Insofern gilt es, aus den Mängeln des 1999 in Leipzig verabschiedeten „Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK)“ zu lernen. Dieses sah keinerlei Mechanismen zur Umsetzungs- und Wirkungsprüfung vor; seine Anwendung blieb deswegen in das Belieben der einzelnen Mitgliedstaaten gestellt.

Spätestens mit dem Lissabon-Prozess 2000 hat sich mit der Methode der „offenen Koordination“ in der Gemeinschaft eine informelle Vorgehensweise herausgebildet, die auch eine Rückkopplung zwischen der Anwendung von Leitlinien durch die Mitgliedstaaten und der europäischen Entscheidungsebene zum Inhalt hat. Dementsprechend sollten in die Europäische Leitlinie zur Klimaanpassung die folgenden politischen Mechanismen zur Durchführungs- und Wirkungsprüfung aufgenommen werden:

- Periodische Fortschrittsberichte der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft;
- Beurteilung der Berichte durch die Kommission an Hand von zuvor gemeinsam mit den Mitgliedstaaten aufgestellten Beurteilungskriterien;
- Zusammenstellung der Beurteilungsergebnisse in einem Lagebericht, der von der Kommission dem Rat, dem Europäischen Parlament und dem Ausschuss der Regionen zuzuleiten ist;
- Der Lagebericht ist auch der öffentlichen Diskussion zuzuführen; die Gemeinschaft könnte hierzu geeignete Diskussionsforen schaffen (z.B. Runde Tische zum Klimawandel).

6.3 Regelungen über Verfahren und Fortschreibung

Europäische Anpassungspolitik ist eine fortwährende Aufgabe. Sie bedarf der stetigen Anpassung an den fortschreitenden Erkenntnisstand und an sich ändernde Bedingungen. Deshalb ist die Leitlinie einer periodischen Fortschreibung zu unterwerfen. In die Fortschreibungen fließen jeweils die Ergebnisse der Durchführungs- und Wirkungsprüfung ein.

Unter Verfahrensaspekten sollte besondere Aufmerksamkeit darauf gelegt werden, das politische und gesellschaftliche Bewusstsein über die Notwendigkeit einer Klimaanpassungspolitik wach zu halten. Der empfohlene gesellschaftliche Dialog muss sich in der Leitlinie niederschlagen und darf auch fürderhin nicht abreißen. Dazu kann es hilfreich sein, wenn auch auf der europäischen Ebene entsprechende Dialogforen eingerichtet werden, die periodisch zusammentreten und den Prozess der europäischen Anpassungspolitik begleiten. Die Tätigkeit der Dialogforen ist auf sinnvolle Weise mit dem Fortschreibungsrhythmus der Leitlinie zu verknüpfen.

7. Finanzierungs- und Förderungsmöglichkeiten

Es ist seit langem ein Hauptziel der Europäischen Gemeinschaft, gleiche Entwicklungschancen in allen ihren Teilräumen herzustellen (Territoriale Kohäsion). Die Erreichung dieses Ziels kann durch die Anpassung an den Klimawandel gefährdet werden, weil die Anpassungsnotwendigkeiten sich in den unterschiedlichen Teilräumen höchst unterschiedlich darstellen und folglich die bestehenden Ungleichheiten noch verschärfen können. Deshalb sollten die Instrumente der Kohäsionspolitik auch genutzt werden, um Anpassungsstrategien zu unterstützen sowie nicht hinnehmbare Belastungen bei der Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen abzufedern.

Eine Förderung durch die Gemeinschaft ist insbesondere angebracht in Hinblick auf

- Forschungsvorhaben und auf den Transfer von Forschungsergebnissen;
- grenzüberschreitende Netzwerke zum Erfahrungsaustausch;
- konkrete Anpassungsmaßnahmen in besonders hilfsbedürftigen Regionen, wobei die Verbindung von Investitionsentscheidungen und Anpassungserfordernissen zu beachten ist;
- konkrete Anpassungsmaßnahmen, soweit sie Staatsgrenzen überschreiten;
- die Organisations- und Betriebskosten, die in grenzübergreifenden Netzwerken entstehen.

EU-Forschung (7. Forschungsrahmenprogramm), soweit sie bisher stark disziplinär ausgerichtet war, sollte verstärkt durch interdisziplinäre und integrative Forschungsansätze zum Thema Klimaanpassung für bestimmte Raumtypen und Großregionen in Europa ergänzt werden. Dabei ist auf die Anwendungsorientierung und den Forschungstransfer ein besonderes Augenmerk zu legen.

Der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung enthält in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 zwar für die Zielbereiche „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ und „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ durchaus einschlägige Kriterien, jedoch sind diese noch eng an umweltpolitische Einzelmaßnahmen geknüpft. Es ist fraglich, ob diese Zielbereiche die integrativen Anforderungen abdecken können, die eine an die komplexen Nutzungsänderungen des Raums orientierte Klimaanpassungsstrategie für erforderlich halten muss.

Neben dem Einsatz der schon weithin bekannten Förderinstrumente sollte zudem geprüft werden, ob und inwieweit der 2002 gegründete Solidaritätsfonds im Rahmen der Anpassungsstrategie als Finanzierungs- und Förderungsinstrument umgebaut werden kann. So wäre denkbar, über den Solidaritätsfonds einen gewissen Lastenausgleich herzustellen zwischen den Regionen, die zu den „Klimagewinnern“ zählen und den Regionen, die „Klimaverlierer“ sind. Dies könnte u.a. dadurch geschehen, dass die Einzahlungen in den Fonds nach dem Maß der Vorsorge gestaffelt werden, die die Einzahler in Bezug auf die Folgen des Klimawandels betreiben. Eine vorbeugende Anpassungspolitik würde auf diese Weise belohnt.

8. Überprüfung des vorhandenen Regelungsbestands der EU

Es ist selbstverständlich, dass sich alle künftigen Regelungen, welche die EU in den einschlägigen Bereichen treffen wird, an der Europäische Leitlinie zur Klimaanpassung zu orientieren haben. Aufmerksamkeit sollte aber auch den bereits bestehenden Regelungen geschenkt werden, die für eine wirksame Klimaanpassung relevant sind. Insofern ist eine Überprüfung des vorhandenen Regelungsbestands angebracht. Dazu gehören beispielsweise:

- Die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) enthält das Schutzgut „Klima“; allerdings wird dabei der Fokus vielfach noch allein auf die Wirkungen des Projektes auf die Umwelt gelegt (z.B. CO₂-Emissionen). Dem gegenüber wird der Klimawandel zu erheblich veränderten Umweltbedingungen führen, an die auch die Projekte angepasst werden müssen. Während bisher die Auswirkungen eines Projekts auf die Umwelt im Vordergrund standen, gilt es künftig umgekehrt auch, die Auswirkungen klimabedingter Umweltveränderungen auf das Projekt zu berücksichtigen.
- Dieselben Überlegungen gelten für die Richtlinie über die Umweltprüfung bei bestimmten Plänen und Programmen (2001/42/EG). Darüber hinaus scheint es zweckmäßig, das bisherige Monitoring zu einem Controlling zu vervollständigen, mit dem die notwendige Wirkungsprüfung gewährleistet wird.
- Die Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) enthält bisher keine Hinweise auf den Klimawandel. Ohne Berücksichtigung des Klimawandels schon bei der Charakterisierung von Flussgebieten besteht die Gefahr, dass die Ziele der Richtlinie nicht erreicht werden. Der integrative Ansatz der Richtlinie ist prinzipiell gut geeignet, die Aspekte des Klimawandels in ihren Auswirkungen auf alle einschlägigen Fachpolitiken und Raumnutzungen zu erfassen. Diese potentielle Integrationswirkung sollte ausgebaut werden.
- Die Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Hochwasser (2007/60/EC) spricht zwar in der Präambel den Klimawandel an und die Erarbeitung von entsprechenden Gefährdungs- und Risikokarten ist ein richtiger Schritt, doch sollte die Verpflichtung zur integrativen Betrachtung sämtlicher Raumnutzungen und zum Zusammenwirken aller relevanten Fachpolitiken deutlicher hervorgehoben werden.

Insgesamt geht es auch darum, den EU-Haushalt unter dem Gesichtspunkt neu zu bewerten, wie Anpassungsstrategien im Rahmen der verschiedenen Zuständigkeiten der Europäischen Union gestärkt werden können.

ISSN 1611-9983

www.ARL-net.de