

Politische Anpassungsstrategien an die Folgen des Klimawandels

Nun sagt, wie habt ihr es mit der Nachhaltigkeit?

Auf verschiedenen politischen Ebenen wurden in den letzten Jahren Strategien zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels entwickelt. Welche Rolle Nachhaltigkeit dabei spielt, zeigen fünf ausgewählte Strategiepapiere.

Von Rebecca Stecker und Anna Pechan

In den letzten Jahren sind sowohl in vielen Bundesländern, auf der Bundesebene als auch in verschiedenen Staaten der Europäischen Union (EU) und der EU-Ebene selbst sogenannte Strategiepapiere zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels veröffentlicht worden. Die Strategien sollen dazu beitragen, in den Regionen oder Sektoren Bedingungen zu schaffen, um die negativen Folgen des Klimawandels zu reduzieren und mögliche positive Folgen zu nutzen. Diese Strategien haben meist einen mittel- bis langfristigen Planungshorizont. Im gleichen Zeitrahmen hat sich die Politik der Aufgabe verschoben, die Entwicklung des Landes nachhaltiger zu gestalten (z.B. Bundesregierung 2002). Es stellt sich im Bezug auf die Anpassungsstrategien daher die Frage: Wie haben sie es mit der Nachhaltigkeit?

Der vorliegende Artikel versucht, diese Frage zu beantworten. Hierzu haben wir das Weißbuch der Europäischen Union zur Anpassung an den Klimawandel (EK 2009), die Deutsche Anpassungsstrategie (Bundesregierung 2008), den dazugehörigen Aktionsplan Anpassung (Bundesregierung 2011) sowie die Anpassungsstrategien von Nordrhein-Westfalen (MUNLV 2009) und Bayern (StMUG 2009) untersucht (1). Untersuchungskategorien waren hierbei die genannten Ziele von Anpassung, der Bezug zwischen Anpassung und Nachhaltigkeit, die Thematisierung sozialer, ökologischer und ökonomischer Aspekte von Anpassung sowie die angesprochenen Zielkonflikte und Lösungsvorschläge für jene.

Wenn man die Inhalte und Schwerpunkte miteinander vergleicht, so ähneln sich die Strategien überwiegend. Es werden jeweils verschiedene Handlungsfelder angesprochen, die vor allem direkte Einwirkungen zu spüren bekommen werden. Dazu gehören Landwirtschaft, Wälder, biologische Vielfalt oder Tourismus. In den genannten Zielen von Anpassung sind sich die Strategien weitestgehend einig: „die Widerstandskraft (...) verbessern“ (EK 2009, S. 7) und die „Anpassungsfähigkeit (...) zu erhalten oder zu steigern“ (Bundesregierung 2008, S. 4).

Das EU-Weißbuch, die Deutsche Anpassungsstrategie (DAS) und der nationale Aktionsplan Anpassung (APA) zeichnen sich durch die häufige Betonung des Querschnittscharakters des Themenfelds Anpassung und den daraus abgeleiteten integrierten Ansatz aus.

Vager Bezug zum Thema Nachhaltigkeit

In den meisten Dokumenten wird zwar ein Bezug zwischen den beiden Themen Anpassung und Nachhaltigkeit hergestellt, dies geschieht aber nur recht vage, wie beispielsweise in der DAS: „die Anpassungsstrategie und die Nachhaltigkeitsstrategie (...) sollen sich inhaltlich ergänzen“ (Bundesregierung 2008, S. 7). Als Sonderfall sticht die Strategie von Nordrhein-Westfalen heraus, in der jeglicher Bezug zu einer nachhaltigen Entwicklung fehlt (2). Konkreter werden hingegen der Aktionsplan und die bayrische Strategie (BayKLAS).

Im APA wird die Entwicklung der Methode einer Nachhaltigkeitsprüfung in Anlehnung an die Erfahrungen mit der Strategischen Umweltprüfung (SUP) sowie der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) angestrebt. In der BayKLAS wird Nachhaltigkeit als grundlegendes Prinzip für die Auswahl von Anpassungsmaßnahmen genannt (StMUG 2009). Bei Letzterer steht jedoch der Schutz der biologischen Vielfalt, als eine von vielen Nachhaltigkeitskomponenten, im Vordergrund.

Soziale Implikationen unterbelichtet

Diese Umweltausrichtung scheint paradigmatisch für alle untersuchten Anpassungsstrategien. Denn übergreifend fällt auf, dass soziale Auswirkungen von klimatischen Veränderungen oder von Anpassungsmaßnahmen kaum berücksichtigt werden. Eine Ausnahme stellt die Thematisierung der Anfälligkeit von älteren und bedürftigen Menschen im Bereich Gesundheit dar. Wenn überhaupt, wird nur am Rande erwähnt, dass es „zunehmende soziale Notfälle und Härten infolge von Schäden durch Naturkatastrophen“ geben kann (StMUG 2009, S. 39). Diese Lücke zu „sozialen Fragen des Klimawandels“ wird zumindest in der DAS erkannt (Bundesregierung 2008, S. 64).

Während die Bewertung der Maßnahmen zum Teil sehr einseitig ökonomisch erfolgt, wird jedoch in allen Strategien betont, Synergien mit Klimaschutzmaßnahmen anzustreben. Auch werden no-regret-Maßnahmen, die mehreren Zielen dienen, als prioritär angesehen. Die Notwendigkeit der integrierten Betrachtung von ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekten von Maßnahmen wird allerdings nur im APA deutlich.

Umgang mit Zielkonflikten unklar

Konflikte zwischen der Anpassung an Klimawandelfolgen und anderen Zielen werden überwiegend in Bezug auf Klimaschutz- und zum Teil auch auf Umweltschutzbemühungen thematisiert. Die vorgeschlagenen Lösungsansätze bleiben meist auf der sehr allgemeinen Ebene von Absichtserklärungen beziehungsweise Empfehlungen der Synergienutzung und Konfliktvermeidung. In der DAS, im APA und der BayKLAS wird die Kooperation der Ressorts als Lösung angesehen. Wie genau „horizontal sowie vertikal integrierte Ansätze“ in der Praxis aussehen und institutionalisiert werden können, bleibt meist jedoch unklar (Bundesregierung 2011, S. 9). Als einzig konkreter Vorschlag wird, wie oben erwähnt, in der APA die Nachhaltigkeitsprüfung als ein Instrument vorgeschlagen, um Zielkonflikte zu reduzieren.

Konflikte zwischen Anpassungs- und Nachhaltigkeitszielen können zum Beispiel im Hochwasserschutz auftreten, wenn Anpassungsmaßnahmen wie höhere Deiche dem Ziel widersprechen, die Eingriffe in das Ökosystem zu verringern und Ufer- beziehungsweise Küstenbereiche naturnah zu belassen. Dieser bereits bestehende Konflikt zwischen Natur- und Küstenschutz würde durch den Klimawandel verstärkt werden.

Fazit

Es ist auffällig, dass gerade Formulierungen, die den Bezug zu Aspekten der Nachhaltigkeit herstellen, recht weich ausfallen. Positiv formuliert könnte man sagen, dass immerhin die beiden langfristigen Themen Anpassung und Nachhaltigkeit zusammengebracht werden. Kritischer betrachtet heißt das aber zugleich, dass nicht klar wird, wie genau das gehen soll. Als Allzwecklösung werden integrale Maßnahmen vorgeschlagen, um sicherzustellen, dass Anpassungsmaßnahmen nachhaltig ausgestaltet werden. Aber auch hier fehlt Genaueres.

Vernachlässigt werden in allen Strategiedokumenten die sozialen Auswirkungen. Ob es ein blinder Fleck ist, oder, wie in der DAS reflektiert, eine Forschungslücke, muss die Fortschreibung des Aktionsplans zeigen. Auch indirekte Auswirkungen und Wechselwirkungen zwischen Sektoren sind eindeutig unterbelichtet. Hier besteht noch Nachholbedarf.

Während in der DAS der Fokus auffallend auf der Kosteneffizienz der Anpassungsmaßnahmen liegt und ökonomische Analysen die wesentlichen Argumente für die Prioritätensetzung liefern sollen, wird im APA die Notwendigkeit der integrierten Betrachtung von ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekten von Maßnahmen betont. Hier scheint in den fast drei Jahren zwischen DAS und Aktionsplan eine Entwicklung stattgefunden zu haben. Auch wird letzterer konkreter bezüglich des Umgangs mit möglichen Zielkonflikten.

Gerade die im APA erwähnte Nachhaltigkeitsprüfung von Anpassungsmaßnahmen scheint uns ein sinnvoller Ansatz. Eine reine Kosten-Nutzen-Analyse ist aufgrund der zahlreichen Kritikpunkte wie Monetarisierung oder Diskontierungsrate

nicht geeignet, Zielkonflikte abzubilden, wenn zum Beispiel der Verlust an Artenvielfalt gegen einen möglichen wirtschaftlichen Vorteil aufgerechnet wird.

Anmerkungen

- (1) Die Idee für den Artikel entstand in Zusammenarbeit mit Maja Rotter. Die Untersuchung der EU-Anpassungsstrategie erfolgte von Daniel Constein.
- (2) Zum Hintergrund dieser überraschenden Nichtnennung sei darauf verwiesen, dass die Anpassungsstrategie 2009 vom Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz erarbeitet und veröffentlicht wurde. Die damals amtierende schwarz-gelbe Regierung hatte die zuvor initiierte Erstellung einer Nachhaltigkeitsstrategie für NRW nicht fortgesetzt (Pechan / Knopf 2009).

Literatur

- Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin 2002.
- Bundesregierung: Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Berlin 2008.
- Bundesregierung: Aktionsplan Anpassung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Berlin 2011.
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit (StMUG): Bayerische Klima-Anpassungsstrategie (BayKLAS). München 2009.
- EK – Europäische Kommission: Weißbuch. Anpassung an den Klimawandel: Ein europäischer Aktionsrahmen. Brüssel 2009.
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV): Anpassung an den Klimawandel – Eine Strategie für Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 2009.
- Pechan, A. / Knopf, J.: Nordrhein-Westfalen – Kurzfallstudie im Rahmen des Projektes „Meta-Analyse: Nachhaltigkeitsstrategien in Politik und Wirtschaft“. 2009. Internet: http://www.innovative-nachhaltigkeit.de/htdocs_de/pdf/Nordrhein-Westfalen.pdf

AUTORINNEN + KONTAKT

Rebecca Stecker, Politikwissenschaftlerin, und Anna Pechan, Wirtschaftswissenschaftlerin, sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen in der Forschungsgruppe Chamäleon der Juniorprofessur für Umwelt- und Entwicklungsökonomie am Department für Wirtschafts- und Rechtswissenschaften der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.
Internet: <http://www.envdev.uni-oldenburg.de>
E-Mail: Rebecca.Stecker@uni-oldenburg.de
E-Mail: Anna.Pechan@uni-oldenburg.de



Copyright © 2012, IÖW und oekom Verlag. Die Nutzung des Artikels ist Abonnenten von Ökologisches Wirtschaften vorbehalten. Nachdruck und Vervielfältigung des Artikels einschließlich Speicherung und Nutzung auf optischen und elektronischen Datenträgern nur mit Zustimmung der Redaktion von Ökologisches Wirtschaften (<http://www.oekologisches-wirtschaften.de>).