

Bundes-Klimaanpassungs- gesetz

Stellungnahme des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft Lobbyregister-Nr. R000774

Zusammenfassung

Die deutschen Versicherer bedanken sich für die Möglichkeit einer Stellungnahme zum Referentenentwurf Bundes-Klimaanpassungsgesetz. Sie begrüßen das Vorhaben, einen verbindlichen Rahmen für eine vorsorgende Klimaanpassungsstrategie des Bundes und die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und anderen Verwaltungsträgern in allen erforderlichen Handlungsfeldern zu schaffen. Dieser Gesetzesentwurf ist ein erster wichtiger Schritt, um der Bedrohung „Klimakrise“ auch auf staatlicher Ebene strukturiert zu begegnen.

Gleichwohl wirft der Referentenentwurf bei näherer Betrachtung zahlreiche Fragen auf. Unter anderem ist fraglich, ob die angestrebten Ziele zur Eindämmung der Klimakrise mit den beschriebenen Methoden und Maßnahmen tatsächlich erreicht werden können. Insbesondere sehen wir Handlungsbedarf bei der Klimarisikoanalyse und beim Monitoring.

Hinweise zum Referentenentwurf

Vorbemerkung

Der Globus befindet sich derzeit auf einem +2,5 - 3°C-Pfad. Bis zur Mitte der 2020er-Jahre könnten wir bereits die +1,5°C Schwelle des Pariser Klimaabkommens überschritten haben. Extremwetterereignisse nehmen infolge des Klimawandels in Frequenz und Intensität zu. Leib und Leben der Bevölkerung sind bedroht, die volkswirtschaftlichen Kosten infolge der Schäden durch Naturgefahrenereignisse gehen in Deutschland schon jetzt regelmäßig in die Milliarden.

Zugleich klappt zwischen ehrgeizigen Klimaschutzzielen und tatsächlich ergriffenen Klimaschutzmaßnahmen eine immer größere Lücke. Weder wird dem Klimawandel entschieden genug entgegengetreten, noch erfolgt eine konsequente Anpassung an dessen unvermeidliche Folgen. Der Sommer 2022 war in Deutschland der sonnigste, der sechst-trockenste und gehört zu den vier wärmsten seit Aufzeichnungsbeginn. Zugleich planen, bauen und sanieren wir in Deutschland unseren Gebäudebestand auf Basis von Normen, denen der Schutz vor Klimafolgen weitgehend fremd ist. Der Wiederaufbau im Ahrtal ist ein Musterbeispiel hierfür.

Und wenn es um die konkrete Gefährdung von Ortslagen und Siedlungsbereichen durch Naturgefahren geht, ist Transparenz vielerorts ein Fremdwort. Stattdessen wird über Grundstücksentwertung, begrenzte Flächenentwicklung und Kosten geklagt. So legen wir den Grundstein für künftige Extremwetterkatastrophen.

Die deutschen Versicherer verfolgen diese Entwicklung mit großer Sorge.

Aus diesem Grund freut es uns, dass die Bundesregierung und die Landesregierungen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Verantwortung übernehmen und richtungsweisende Vorhaben zur Klimafolgenanpassung auf den Weg bringen wollen. Denn Klimafolgenanpassung ist keine abstrakte Aufgabe internationaler Konferenzen. Wenn wir Menschenleben retten, Existenzen schützen und Sachwerte bewahren wollen, muss der im vorliegenden Referentenentwurf skizzierte Weg konsequent beschritten werden.

Gleichwohl befürchten wir, dass die mit dem Referentenentwurf angestrebten Ziele zur Eindämmung der Klimakrise mit den beschriebenen Methoden und Maßnahmen nicht oder nur eingeschränkt erreicht werden können. Wir legen dem Gesetzgeber daher die nachfolgend beschriebenen Änderungsvorschläge nahe.

zu § 2 Begriffsbestimmungen

Der Begriff „Klimaanpassung“ geht nach Ansicht der deutschen Versicherungswirtschaft fehl. Nicht das „Klima“ wird „angepasst“ (was auch sprachlich wenig Sinn ergibt), sondern Gesundheit, Gesellschaft, Wirtschaft, Infrastruktur etc. müssen an die Folgen des Klimawandels angepasst werden. Diese Folgen sind aufgrund der Trägheit der Atmosphäre und der noch Jahrzehnte weiter voranschreitenden Erwärmung unseres Planeten auch physikalisch unausweichlich.

Wir setzen uns daher für eine Änderung der Begrifflichkeiten ein. Statt von „Klimaanpassungsgesetz“ möge der Gesetzgeber klar von einem „Klimafolgenanpassungsgesetz“

sprechen und diese Änderung konsequent auf alle im Gesetzestext verwendeten Begrifflichkeiten ausdehnen, z.B. „Klimafolgenanpassungsstrategie“ statt „Klimaanpassungsstrategie“.

zu § 3 Vorsorgende Klimaanpassungsstrategie

In §3 Absatz 2 RefE vermissen wir die klare Einbeziehung kritischer Infrastrukturen in die vorsorgende Klimafolgenanpassungsstrategie. Lediglich die Energiewirtschaft wird in Ziffer 2 genannt. Es fehlen jedoch „Wasserversorgung“ und „Telekommunikation“.

Wir teilen den in §3 Absatz 3 Ziffer 1 Ansatz, messbare Ziele zu definieren. Gleichwohl befürchten wir, dass sich die Messbarkeit auf Allgemeinplätze reduziert, wenn nicht gleichzeitig mit dem Klimafolgenanpassungsgesetz Sorge getragen wird, dass

- vorhandene Daten aus dem Bereich der Klimaentwicklung, der Naturgefahren und der Extremwetter, gebündelt und allen Akteuren in einem zentralen Portal zur Nutzung zur Verfügung gestellt werden;

Wer auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene keinen Überblick darüber hat, was bereits gemessen und erfasst wird, kann auch keine vernünftigen mathematischen Ansätze zur Messbarkeit entwickeln. Darüber hinaus steht zu befürchten, dass mangels Übersicht zahlreiche Parallelentwicklungen stattfinden oder gar Daten neu erhoben werden, die an anderer Stelle bereits vorliegen und verfügbar sind. Der Gesetzgeber ist gut beraten, die von ihm in der Begründung erhoffte Transparenz auch an dieser Stelle mitzudenken. Dies sollte sich auch in einer weiteren Konkretisierung von §4 Absatz 1 Satz 2 RefE widerspiegeln.

- überlegt wird, wie eine erfolgreiche Klimafolgenanpassung tatsächlich gemessen werden kann.

Viele Maßnahmen sind nämlich dann erfolgreich, wenn sie keine Messdaten im Sinne von „Verlust von Menschenleben“, „Schäden“ oder „Kosten“ erzeugen. Dieser Umstand ist präventiven Maßnahmen inhärent. Die in §4 Absatz 2 RefE beschriebenen Datenerhebungen reichen daher nicht aus. Zudem lässt sich Fortschritt nur dann messen, wenn Daten granular erhoben werden und eine Vorher/Nachher-Analyse möglich ist. Für viele Fragestellungen wird selbst eine Datenerhebung mit Auflösung auf „Straßenebene“ nicht ausreichend sein.

zu § 4 Klimarisikoanalyse

Die Einführung einer Klimarisikoanalyse und des regelmäßigen Monitorings einschließlich der finanziellen Schäden, die durch Extremwetterereignisse entstehen, ist ein wichtiger Schritt, um Klimarisiken in Deutschland sichtbar zu machen.

Gleichwohl halten wir die §4 Absatz 1 RefE genannte Prüfungsfrequenz von „mindestens alle 10 Jahre“ für unzureichend. Angesichts der Herausforderungen, der Bedrohungslage sowie der zunehmenden Verfügbarkeit von Daten aus der Nachhaltigkeitsberichterstattung legen wir dem Gesetzgeber eine aktualisierte Klimarisikoanalyse spätestens alle 5 Jahre nahe.

Darüber hinaus wird die in §4 Absatz 2 RefE genannte Betrachtung von Schadenssummen durch Wetterextreme sowie den Ausgaben des Bundes zur Klimaanpassung nicht einmal ansatzweise ausreichen, um die gewünschte Transparenz im Bereich der Klimafolgenanpassung zu erzeugen. Zugleich ist der in der Begründung enthaltene methodische Verweis auf die vom Umweltbundesamt herausgegebene Klimarisikoanalyse unzureichend. Im Einzelnen:

Was nicht gemessen wird, kann auch nicht in einer Klimarisikoanalyse berücksichtigt werden. Schadenssummen sind jedoch nur für versicherte Risiken verfügbar. Ein Teil der Risiken ist derzeit unversichert, ein Teil der Gefahren (z.B. Setzungsrisse an Gebäuden durch die Austrocknung von Böden) wird auch in Zukunft privatwirtschaftlich unversicherbar sein. Insofern können Schadendaten der privaten Versicherungswirtschaft immer nur eine Teilmenge der erforderlichen Datengrundlage sein.

Selbst wenn alle privatwirtschaftlichen Risiken versichert wären, würden die Schadenssummen der Versicherungswirtschaft nicht die Infrastrukturen, Liegenschaften und sonstigen Objekte von Bund und Ländern umfassen. Diese werden regelmäßig „eigenversichert“, d.h. Schäden werden aus Steuermitteln beglichen. Darüber hinaus liegen diese Schadendaten – wenn überhaupt – derzeit nur in hochaggrierter Form vor. Ein sinnvolles und aussagekräftiges Monitoring oder gar eine Wirksamkeitsanalyse lassen sich auf dieser Basis nicht verwirklichen.

Nur wenn Daten der öffentlichen Hand ebenfalls auf Objektebene („Gebäudeebene“) und auf Ereignisebene vorliegen, lässt sich die vom Referentenentwurf erwünschte Transparenz herstellen. Beispiel:

- Das Land A renaturiert im Bereich der Stadt B einen Flussabschnitt (nature based solution im Sinne der sustainable development goals).
- Nun kommt es in der Stadt A zu einem Überschwemmungsschaden am Rathaus. Dieser wurde allerdings durch Starkregen ausgelöst – eine Kausalität mit der Renaturierungsmaßnahme besteht nicht.
- Erfolgt die Datenerhebung sodann nur auf Ebene der Stadt, kann nicht erkannt werden, ob die Maßnahme Wirkung entfaltet hat und die Klimafolgenanpassung erfolgreich war.

Ferner besteht bei unzureichend aufgelösten bzw. unterschiedlich (föderal) aufgebauten Datensätzen die latente Gefahr von Fehlinterpretationen. Vor allem eine Verwechslung von Kausalität und Korrelation steht zu befürchten, wenn die mit der Datenauswertung befassten Stellen „im Nebel stochern“.

Daher legen wir es dem Gesetzgeber dringend nahe, für alle öffentlichen-rechtlichen Stakeholder in Bund, Länder und Kommunen eine verbindliche Datensatzbeschreibung sowie eine einheitliche Meldeanleitung vorzugeben. Darüber hinaus muss die Datenerfassung von Beginn an volldigital durchgeführt werden. Andernfalls ist das Monitoring gemäß §5 RefE von Beginn an zum Scheitern verurteilt. Insofern vermissen wir hier entsprechende Grundsatzvorgaben des Bundes.

zu § 5 Monitoring

Entsprechend unseres Hinweises auf die Aktualisierungsfrequenz in §4 Absatz 1 RefE müsste die Frequenz in §5 Absatz 1 RefE auf einen Zweijahresrhythmus geändert werden.

Dem in §5 Absatz 2 RefE statuierten Anspruch einer wissenschaftlich fundierten Analyse wird der Gesetzgeber nur gerecht, wenn er auch die Grundlagen für wissenschaftliche Arbeiten legt. Dazu gehört eine hinreichend granulare, einheitliche und flächendeckend verfügbare Datenbasis. Hierzu verweisen wir noch einmal auf unsere Ausführungen zu §4 RefE.

Vor diesem Hintergrund erinnern wir den Gesetzgeber daran, dass eine erfolgreiche Klimafolgenanpassung nur gelingen kann, wenn die Gesellschaft und Wirtschaft auf diesem Weg mitgenommen werden. Vor allem die Wirtschaft wird den Hinweisen der öffentlichen Hand Aufmerksamkeit schenken, wenn das Monitoring nachvollziehbare Cost-Benefit-Analysen enthält. Ein Monitoring im Sinne eines „Arbeitsnachweises“ einzelner öffentlich-rechtlicher Stakeholder, wie es derzeit im Monitoringbericht an den Klimawandel regelmäßig anzutreffen ist, wird den Herausforderungen nicht gerecht werden.

zu § 8 Berücksichtigungsgebot, Verschlechterungsverbot

Erfreulich ist, dass der Gesetzgeber mit §8 RefE erstmals den Versuch unternimmt, das Schutzziel der „Anpassung an den Klimawandel“ über den Referentenentwurf querschnittartig in die Entscheidungsprozesse einzubringen. Gleichwohl erachten wird die Regelung in §8 Absatz 2 RefE als unzureichend.

Sie lässt im Rahmen der geltenden Gesetze übermäßige Spielräume für Planungs- und Baumaßnahmen, die nachweislich die Vulnerabilität drastisch erhöhen. So messen die deutschen Versicherer Jahr für Jahr bis zu 2.000 Gebäude, die neu in bekannten Überschwemmungsflächen errichtet werden. Grund hierfür sind die zahlreichen Ausnahmen, die im Laufe der Jahre in Normen wie das Wasserhaushaltsgesetz aufgenommen wurden. Wir gehen davon aus, dass sich Bund, Länder und Kommunen weiter auf diese Ausnahmen berufen werden.

Wir legen dem Gesetzgeber daher dringend nahe, in §8 RefE eine Beweislastumkehr einzuführen. Dabei müsste der öffentliche-rechtliche Planer und Errichter auch bei Vorliegen von Ausnahmetatbeständen positiv nachweisen, dass die Planung oder das Vorhaben den Schutzbereich Dritter nicht beeinträchtigt und auf das Ziel der „Anpassung an den Klimawandel“ einzahlt.

Darüber hinaus empfehlen wir, schon im Gesetz Aussagen zu treffen, wie mit Zielkonflikten umgegangen werden soll. Beispiel: Zielkonflikte zwischen Schalldämmung, Wärmedämmung und der Extremwetter- und Klimaresilienz von Baustoffen. Wenn etwa ein Gebäude der öffentlichen Hand energetisch saniert und / oder begrünt werden soll (Schwammstadt), es aber nachweislich in einem überschwemmungsgefährdeten Gebiet liegt, dann muss die Gefährdungslage der Maßstab für die Auswahl von Maßnahmen, Methoden und Materialien sein. Ein Dämmmaterial, das sich nicht trocknen lässt oder zur Schimmelbildung neigt, darf in einem solchen Fall nicht zur Anwendung kommen.

Ergänzende Hinweise

Naturgefahrenausweis

Mit dem Energieausweis hat der Bund transparente Kennziffern für die Energieeffizienz von Gebäuden geschaffen. Mit einem Naturgefahrenausweis könnte der Gesetzgeber die Grundlagen schaffen, um die Vulnerabilität respektive Resilienz von Gebäuden gegenüber Extremwetter und Klimawandelfolgen verbindlich zu erfassen.

Der Naturgefahrenausweis sollte eine Übersicht aller verfügbaren ortsgenauen Informationen zu Naturgefahren enthalten. Er könnte Gefahren wie Überschwemmungen durch Starkregen, Hochwasser, Erdsenkung etc. sichtbar machen und einordnen. Zugleich kann er Maßnahmen identifizieren und bewerten, die am Gebäude bzw. am Grundstück selbst getroffen worden sind, um die Schadenanfälligkeit zu senken und die Klimaresilienz zu erhöhen.

Wir legen dem Gesetzgeber die Einführung eines Naturgefahrenausweises als Basis für eine einheitliche Betrachtung der Klimaresilienz und als Ausgangspunkt für ein einheitliches Monitoring nahe.

Datenportal

Transparenz und Verfügbarkeit der Grundlagendaten ist *conditio sine qua non* für die Betrachtung von Vulnerabilität und Resilienz. Hierzu ist ein Datenportal beim Bund einzurichten.

Mit den Daten des Portals wird eine tragfähige Grundlage für die Gefahreneinschätzung sowie für Maßnahmen der Klimafolgenanpassung und Prävention geschaffen. Hierzu müssen alle vorhandenen öffentlichen Gefahrendaten auf einer Plattform gebündelt werden, allgemeinverständlich aufbereitet und leicht zugänglich präsentiert.

Berlin, den 27.04.2023