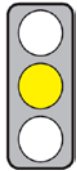


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission präsentiert Leitlinien, die es den Mitgliedstaaten erleichtern sollen, sich an die Folgen des Klimawandels in der EU anzupassen.

Betroffene: Nahezu alle Bereiche der Volkswirtschaft.



Pro: (1) Die Förderung des Wissensaufbaus im Bereich der zu erwartenden Klimafolgen, Wirkungsweisen und Kosten der Anpassungsmaßnahmen ist notwendig.

(2) Die Überprüfung von Industrienormen daraufhin, ob sie die Auswirkungen des Klimawandels ausreichend berücksichtigen, ist vernünftig.

Contra: (1) Ob die Anwendung von Anpassungsmaßnahmen bereits heute sinnvoll ist, kann nicht immer seriös vorausgesagt werden.

(2) Sofern keine grenzüberschreitenden Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten zu erwarten sind, ist eine verpflichtende Vereinheitlichung der Anpassungsstrategien verfehlt.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2013) 216 vom 16. April 2013: Eine EU-Strategie zur **Anpassung an den Klimawandel**

Kurzdarstellung

Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich Verweise auf die Mitteilung COM(2013) 216.

► Hintergrund und Ziele

- Die jährliche Durchschnittstemperatur auf dem europäischen Festland lag zwischen 2002 und 2011 um 1,3°C über dem vorindustriellen Niveau (S. 2). Der Temperaturanstieg führt zu
 - abschmelzenden Gletschern, einem ansteigenden Meeresspiegel und veränderten Niederschlagsmustern, verbunden mit Hitzewellen, Waldbränden und Dürren in Südeuropa sowie Überschwemmungen, Sturmfluten und Bodenerosionen in Nordeuropa;
 - wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Schäden.
- Der Klimawandel hängt maßgeblich von früheren Treibhausgasemissionen ab, die sich erst zeitverzögert auswirken. Daher sind – neben Klimaschutzmaßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen – Maßnahmen zur Anpassung an die unvermeidbaren negativen Folgen des Klimawandels erforderlich.
- Die Kommission will mit einer EU-weiten Anpassungsstrategie
 - die Widerstands- und Reaktionsfähigkeit der EU gegenüber den negativen Folgen des Klimawandels („Klimaresilienz“) stärken (S. 6) und
 - Anpassungsmaßnahmen auf lokaler, nationaler und EU-Ebene besser koordinieren.

► Wirtschaftliche und soziale Folgen des Klimawandels

- Die jährlichen wirtschaftlichen Mindestkosten einer unterlassenen Anpassung an den Klimawandel werden in der EU laut Kommission von ca. 100 Mrd. Euro im Jahr 2020 auf ca. 250 Mrd. Euro im Jahr 2050 steigen (S. 4).
- Die Regionen der EU sind unterschiedlich von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen.
 - Die Mittelmeerregionen, Flussebenen, Bergregionen und die Arktis sind besonders gefährdet.
 - Nordeuropa kann durch höhere Ernteerträge und niedrigere Heizkosten sogar profitieren.
- Zu den besonders durch den Klimawandel gefährdeten („klimavulnerablen“) Wirtschaftssektoren zählen die Fischerei, die Land- und Forstwirtschaft, der Bade- und Schneetourismus und das Gesundheitswesen sowie „wichtige Versorgungsbetriebe“ (S. 3), etwa in der Stromerzeugung und der Wasserwirtschaft.
- Betroffen sind auch Ökosysteme, die ihre Funktion als „natürlicher Puffer“ z.B. gegen Hochwasser verlieren.
- Veränderte klimatische Bedingungen erhöhen das Risiko von Investitionen in Gebäude und Infrastrukturen [SWD(2013) 132, S. 8].
- „Soziale Kosten“ des Klimawandels entstehen insbesondere infolge von Hochwasser und Hitze (S. 5).
 - Durch Hochwasser wurden zwischen 1980 und 2011 2.500 Menschen getötet und 5,5 Mio. Menschen geschädigt.
 - Ohne zusätzliche Anpassungsmaßnahmen können durch Hitze bis in die 2020er-Jahre jährlich 26.000 Menschen getötet werden, wobei diese Zahl bis in die 2050er-Jahre auf jährlich 89.000 Menschen steigen kann.

- ▶ **Förderung von Anpassungsmaßnahmen und -strategien der Mitgliedstaaten**
 - Anpassungsstrategien dienen dazu, Anpassungsmaßnahmen auf den verschiedenen Planungs- und Verwaltungsebenen zu koordinieren (S. 6).
 - Bisher haben erst 15 Mitgliedstaaten Anpassungsstrategien entwickelt. Diese
 - befinden sich oft noch im Anfangsstadium,
 - beschränken sich zum Teil auf „sektorspezifische Pläne“ im Falle von z.B. Hitzewellen oder Dürren (S. 5),
 - berücksichtigen oft nicht grenzüberschreitende Auswirkungen [SWD(2013) 132, S. 13] und
 - werden nicht auf ihren Erfolg hin überprüft.
 - **Aktion 1: Leitlinien für mitgliedstaatliche Anpassungsstrategien**
 - Die Kommission will vorerst unverbindliche Leitlinien für die Entwicklung, Durchführung und Überprüfung der mitgliedstaatlichen Anpassungsstrategien erlassen, die auch grenzübergreifende Fragen berücksichtigen.
 - Sie will bis 2014 einen „Anzeiger für Anpassungsvorsorge“ entwickeln, der die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Erstellung einer Anpassungsstrategie misst.
 - Sie will 2017 die Anpassungsstrategien überprüfen und – falls sie diese für „unzureichend“ hält – anstatt der unverbindlichen Leitlinien ein „rechtsverbindliches Instrument“ vorschlagen (S. 7).
 - **Aktion 2: Förderung von Anpassungsmaßnahmen durch das LIFE-Programm**

Die Kommission will Anpassungsmaßnahmen für besonders klimavulnerable Regionen – etwa Küsten, dichtbesiedelte Flussdeltas, Großstädte sowie Berg- und Inselregionen – mit Geldern aus dem LIFE-Programm für Umweltmaßnahmen fördern.
 - **Aktion 3: Förderung von Anpassungsstrategien in Städten**

Die Kommission will die freiwillige Durchführung von Anpassungsstrategien in Städten fördern.
- ▶ **Wissensausbau und -vermittlung zu Anpassungsmaßnahmen**
 - Die „vorrangigen Wissenslücken“ [SWD(2013) 131, S. 3] zu Anpassungsmaßnahmen betreffen
 - die klimawandelbedingten Risiken auf lokaler und EU-Ebene,
 - die Kosten klimawandelbedingter Schäden sowie Kosten und Nutzen von Anpassungsmaßnahmen,
 - die Wirksamkeit verschiedener Anpassungsmaßnahmen.
 - **Aktion 4: Schließung der „vorrangigen Wissenslücken“ zu Anpassungsmaßnahmen**

Die Kommission will bis 2020 die „vorrangigen Wissenslücken“ schließen durch
 - die Förderung von Projekten im Rahmen des Forschungsprogramms „Horizont 2020“ [KOM(2011) 80],
 - die Erstellung einer „umfassenden Übersicht“ über die Bedeutung des Klimawandels für die EU,
 - die Förderung von Bewertungen der „Klimavulnerabilität“; dabei will sie – angesichts bereits bestehender Verfahren, die kontinuierlich verbessert werden – auf die Entwicklung eines neuen, EU-weit einheitlichen Bewertungsverfahrens verzichten [SWD(2013) 131, S. 5].
 - **Aktion 5: Verknüpfung von Internetplattformen und -portalen**

Die Internetplattform „Climate-ADAPT“ soll mit anderen nationalen Klimaportalen stärker verknüpft und zu der zentralen Informationsquelle über Anpassungsmaßnahmen in Europa werden.
- ▶ **Anpassungsmaßnahmen in anderen Politikbereichen, insbesondere für klimaanfällige Sektoren**
 - Die Kommission will Anpassungsmaßnahmen in andere EU-Politikbereiche einbeziehen, um
 - die EU-Maßnahmen „klimasicherer“ zu machen und
 - die Widerstandsfähigkeit besonders „klimavulnerabler“ Sektoren zu stärken.
 - **Aktion 6: Leitlinien für die Agrar- und Fischereipolitik und die Kohäsionspolitik**

Die Kommission wird 2013 Leitlinien für die Aufstellung und Durchführung von Anpassungsmaßnahmen in der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik sowie der Kohäsionspolitik erlassen.
 - **Aktion 7: Anpassungsmaßnahmen bei langfristigen Investitionsprojekten**
 - Die Kommission will die europäischen Normungsorganisationen beauftragen zu prüfen, ob Industrienormen in den Bereichen Energie, Verkehr und Bauwesen Anpassungen an den Klimawandel ausreichend berücksichtigen.
 - **Aktion 8: Ausbau des Versicherungsschutzes**

Die Kommission will den Versicherungsschutz gegen Schäden durch Naturkatastrophen ausbauen. Das Grünbuch über Versicherungen gegen natürliche oder vom Menschen verursachte Katastrophen [COM(2013) 213, s. [cepAnalyse](#)] ist ein „erster Schritt“ dahin.
- ▶ **Koordinierung, Finanzierung und Kontrolle**
 - Die Mitgliedstaaten sollen nationale Kontaktstellen einrichten. Dadurch soll die Koordination der mitgliedstaatlichen Anpassungsstrategien untereinander sowie dieser und jener der Kommission verbessert werden.
 - Die Kommission fordert, dass aus dem EU-Haushalt (ko-)finanzierte Investitionen „widerstandsfähig“ gegen die negativen Folgen des Klimawandels („klimaresilient“) sein müssen (S. 12).
 - Für die Finanzierung der Anpassungsmaßnahmen plant die Kommission:
 - 20% des EU-Haushalts sollen 2014–2020 für den Klimaschutz ausgegeben werden [Mehrjähriger Finanzrahmen, KOM(2011) 398, s. [cepAnalyse](#)].
 - EU-Programme wie „Horizont 2020“ und LIFE sowie der Europäische Regionalfonds (ERDF) sollen Anpassungsmaßnahmen finanziell unterstützen.

- Die Mitgliedstaaten könnten die Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionsrechten für die Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen verwenden (Richtlinie 2009/29/EG, Art. 10 Abs. 3; s. [cepAnalyse](#)).
- Die Kommission will
 - mit Mitteln des LIFE-Programms Indikatoren für die Bewertung von Anpassungsmaßnahmen und Klimavulnerabilitäten in der EU erarbeiten,
 - 2017 die Umsetzung der EU-Anpassungsstrategie prüfen und gegebenenfalls eine Überarbeitung vorschlagen (S. 12).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die EU kann lokale, nationale und EU-weite Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel ergänzen und koordinieren. Dies ist insbesondere erforderlich, um grenzübergreifende Aspekte – z.B. Hochwasserschutz in grenzüberschreitenden Flussgebieten – zu erfassen. Die ergänzende EU-Förderung von Wissensaufbau und -austausch auf allen Ebenen ist aufgrund von Größenvorteilen wirksamer und kostengünstiger als nationale Einzelmaßnahmen. Zudem liegt es im Verantwortungsbereich der EU, Anpassungsmaßnahmen mit ihrer übrigen Klimaschutzpolitik abzustimmen und in weitere EU-Politikbereiche einzubeziehen. [SWD(2013) 132, S. 24 f.]

Politischer Kontext

Die vorliegende Mitteilung baut inhaltlich auf dem Weißbuch „Anpassung an den Klimawandel: Ein europäischer Aktionsrahmen“ [KOM(2009) 147, s. [cepAnalyse](#)] auf, das vier Aktionspunkte während einer Pilotphase (2009–2012) entwickelt hat. Diese umfassen (1) den Wissensaufbau, (2) Anpassungsmaßnahmen in diversen Politikbereichen, (3) Finanzierungsinstrumente und (4) die internationale Zusammenarbeit. In der nun anschließenden Phase ab 2013 soll eine allgemeine Anpassungsstrategie entwickelt werden. Darüber hinaus sind bereits Anpassungsbelange in verschiedene Rechtsvorschriften eingeflossen, z.B. in die Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG) und die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (2008/56/EG). Weitere Legislativvorschläge, in denen die Anpassung an den Klimawandel eingebunden wird, sind der Richtlinienvorschlag über die Umweltverträglichkeitsprüfung [COM(2012) 628, s. [cepAnalyse](#)] und der Verordnungsvorschlag über die Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes [KOM(2011) 650, s. [cepAnalyse](#)]. Die Kommission verweist zudem auf die Bedeutung der Anpassung an den Klimawandel in den Mitteilungen über den Schutz von Wasserressourcen [COM(2012) 673, s. [cepAnalyse](#)] und über die Strategie zur Förderung der Biodiversität [COM(2011) 244].

Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion:	GD Klimapolitik
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umwelt (federführend), Verkehr, Landwirtschaft, Industrie
Bundesministerien:	Umwelt (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt (federführend), Landwirtschaft, Verkehr, Wirtschaft

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Grundsätzlich ist es sachgerecht, dass nicht nur der Klimawandel selbst durch Emissionsvermeidungsmaßnahmen, sondern auch **die durch den Klimawandel verursachten negativen Auswirkungen** durch geeignete Anpassungsmaßnahmen **begrenzt werden sollen**. Dadurch können volkswirtschaftliche Schäden – z. B. Produktionsausfälle durch Überschwemmung – vermieden werden.

Welche Anpassungsstrategien und -maßnahmen im einzelnen notwendig oder **sinnvoll sind, kann derzeit jedoch nicht immer seriös vorausgesagt werden**. Denn die Auswirkungen des Klimawandels und die Wirksamkeit von Anpassungsmaßnahmen sind noch recht unklar. Somit kann auch eine fundierte Kosten-Nutzen-Analyse von Klimaanpassungsmaßnahmen nicht durchgeführt werden.

Grundsätzlich hat jeder Mitgliedstaat einen ausreichend großen Anreiz, Strategien zu entwickeln, um sich an den Klimawandel anzupassen und seine Bürger vor potenziellen Klimaschäden zu schützen. Die Bereitstellung von Leitlinien kann zu mehr Kohärenz bei der Entwicklung nationaler Anpassungsstrategien führen und somit die Vergleichbarkeit der umgesetzten Strategien erhöhen. **Sofern keine grenzüberschreitenden Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten zu erwarten sind, ist eine verpflichtende Vereinheitlichung der Anpassungsstrategien verfehlt**. Denn die Mitgliedstaaten sollten die Wahl haben, unterschiedlich auf die zu erwartenden Auswirkungen des Klimawandels zu reagieren. Die Kommission beschreibt selbst, dass jedes Land sich aufgrund von physischen, klimatischen und wirtschaftlichen Bedingungen individuell anpassen muss [SWD(2013) 132, S. 16]. Die Anwendung der Leitlinien bei der Entwicklung von Anpassungsstrategien sollte daher insoweit freiwillig bleiben,

Der von der Kommission angestrebte Aufbau von Wissen über zu erwartende Klimafolgen, Wirkungsweisen und Kosten der Anpassungsmaßnahmen ist notwendig und muss Priorität haben.

Das Fehlen von Wissen über den Nutzen und die Kosten von Klimaanpassungsmaßnahmen erfordert staatliches Handeln, denn Unternehmen haben keinen Anreiz, in Grundlagenforschung zu investieren. Aus den gleichen Gründen ist ein öffentlich finanzierter Ausbau von Plattformen zur Informationsverbreitung wünschenswert.

Die Überprüfung, ob Industrienormen die Auswirkungen des Klimawandels ausreichend berücksichtigen, ist vor dem Hintergrund der prognostizierten Klimaveränderungen und der Langlebigkeit von Infrastrukturprojekten gerade in den Bereichen Energie, Verkehr und Bauwesen vernünftig.

Die Auswirkungen des Klimawandels sind weltweit und im besonderen Maße in Entwicklungsländern in den Tropen oder Subtropen spürbar. Daraus ergeben sich ökonomische, politische und soziale Rückkopplungen auf die Mitgliedstaaten. Dies betrifft den internationalen Handel, den Zugang zu Ressourcen, die Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern und den Schutz bedeutender Ökosysteme. Die Kommission sollte sich daher auch, wie sie vorhat, mit den Auswirkungen des Klimawandels in Drittstaaten und mit den dort vorzunehmenden Anpassungsmaßnahmen befassen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Förderung verschiedenartiger Methoden zur Bestimmung der „Klimavulnerabilität“ von Regionen ermöglicht einen breiteren langfristigen Erkenntnisserwerb über die Auswirkungen des Klimawandels. Sofern die Ergebnisse einer „Vulnerabilitätsbewertung“ jedoch für die Förderung von Anpassungsstrategien – z.B. durch das LIFE-Programm – relevant sind, sind einheitliche Vulnerabilitätskriterien der Mitgliedstaaten notwendig. Grundsätzlich besteht die Gefahr bei der Verwendung von EU-Geldern, dass sich die Mitgliedstaaten eher an die damit verbundenen Förderbedingungen als an den Klimawandel selbst anpassen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Derzeit nicht absehbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Unternehmen werden „klimavulnerable“ Standorte meiden. Anpassungsmaßnahmen können daher die dortige Standortqualität verbessern, indem sie Schäden vorsorglich vermeiden helfen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf Maßnahmen zum Schutz der Umwelt sowie zur Bekämpfung des Klimawandels und der menschlichen Gesundheit ergreifen (Art. 192, Art. 191 Abs. 1 AEUV). Dies umfasst – neben Maßnahmen gegen den Klimawandel selbst durch die Reduzierung von Treibhausgasemission – auch Maßnahmen zur Anpassung an dessen negative Folgen für Mensch und Umwelt.

Subsidiarität

Nur die EU kann Anpassungsmaßnahmen in ihre Klimapolitik und in weitere EU-Politikbereiche einbeziehen. Darüber hinaus ist es sachgerecht, lokale und nationale Anpassungsmaßnahmen auf EU-Ebene zu koordinieren, insbesondere um grenzübergreifende Aspekte erfassen zu können. Soweit grenzübergreifende Fragen nicht betroffen sind, sollten EU-Maßnahmen für die Mitgliedstaaten nicht verpflichtend sein. Dies sollte die Kommission bei einem eventuellen Vorschlag für einen Rechtsakt nach 2017 beachten.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch. Die EU darf Anpassungsmaßnahmen mit ihrer übrigen Klimapolitik abstimmen und sie zudem in weitere EU-Politikbereiche einbeziehen (Art. 11 AEUV).

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Unproblematisch. Die Bundesregierung verabschiedete im Dezember 2008 die „Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel“, mit der schrittweise die Risiken des Klimawandels identifiziert, der Handlungsbedarf benannt, Ziele definiert sowie Anpassungsmaßnahmen entwickelt und umgesetzt werden sollen. Die Anpassungsstrategie wurde im August 2011 durch einen „Aktionsplan“ weiter konkretisiert.

Zusammenfassung der Bewertung

Grundsätzlich ist es sachgerecht, dass die durch den Klimawandel verursachten negativen Auswirkungen begrenzt werden sollen. Welche Anpassungsstrategien sinnvoll sind, kann derzeit jedoch nicht immer seriös vorausgesagt werden. Sofern keine grenzüberschreitenden Auswirkungen zu erwarten sind, ist eine verpflichtende Vereinheitlichung der Anpassungsstrategien verfehlt. Der Aufbau von Wissen über zu erwartende Klimafolgen, Wirkungsweisen und Kosten der Anpassungsmaßnahmen ist notwendig. Die Überprüfung, ob Industrienormen die Auswirkungen des Klimawandels ausreichend berücksichtigen, ist vernünftig.