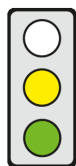


KERNPUNKTE

Hintergrund: Das Pariser Klimaabkommen von 2015 verpflichtet die Vertragsparteien auch zur Anpassung an den Klimawandel. Die Kommission kündigte 2019 in ihrem „Europäischen Grünen Deal“ die nun vorgelegte Anpassungsstrategie an. Sie soll im Einklang mit dem Europäischen Klimagesetz stehen, das Emissionsneutralität bis 2050 vorschreibt.

Ziel der Mitteilung: Die Kommission stellt eine Strategie für Anpassungsmaßnahmen vor, durch die die EU bis 2050 widerstandsfähig („klimaresilient“) gegen die unvermeidbaren Auswirkungen des Klimawandels werden soll.

Betroffene: Nahezu alle Bereiche der Volkswirtschaft.



Pro: (1) Der angestrebte Ausbau von Wissen über zu erwartende Auswirkungen des Klimawandels, Wirkungsweisen und Kosten der Anpassungsmaßnahmen erleichtert effiziente Entscheidungen.

(2) Eine EU-einheitliche Entwicklung von Indikatoren zur Messung des Fortschritts der Anpassungsmaßnahmen unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Überwachung und Bewertung und trägt zu einer besseren Vergleichbarkeit bei.

Contra: Bei der Umsetzung ist darauf zu achten, dass die sich abzeichnende administrative Belastung durch die Erhebung von Daten und deren Berücksichtigung bei Entscheidungen nicht zu hoch wird.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2021) 82 vom 24. Februar 2021:

Ein klimaresilientes Europa aufbauen – die neue **EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Der Klimawandel [S. 1 f.]
 - zeigt sich durch extreme Wetterereignisse wie Hitzewellen, Dürren, Stürme, Starkregen und Hochwasser sowie allmähliche Entwicklungen wie die Schädigung von Ökosystemen, den Verlust von Tier- und Pflanzenarten, die Wüstenbildung oder den Anstieg des Meeresspiegels durch abschmelzendes Polareis;
 - schadet der menschlichen Gesundheit, z.B. durch Hitzewellen;
 - verursacht in der EU allein durch extreme Wetterereignisse wirtschaftliche Schäden von jährlich 12 Mrd. Euro.
- Der Klimawandel hängt von früheren Emissionen von Treibhausgasen (THG) ab, die sich zeitverzögert jahrzehntelang auswirken. Selbst wenn der THG-Ausstoß sofort komplett gestoppt würde, wären die negativen Auswirkungen des Klimawandels nicht mehr vollständig vermeidbar. [S. 1]
- Anpassungsmaßnahmen sollen [S. 1]
 - „das tatsächliche oder erwartete Klima und dessen Auswirkungen“ antizipieren sowie
 - Menschen und Umwelt widerstandsfähiger gegenüber unvermeidbaren Auswirkungen des Klimawandels machen („Klimaresilienz“).
- Maßnahmenswerpunkt soll die Entwicklung und Umsetzung „physischer Lösungen“ sein [S. 14 f.], wie
 - die Schaffung von mehr Grünfläche, um die Auswirkung von Hitzewellen zu mindern;
 - der Ausbau der Kanalisation, um Starkregen besser zu bewältigen;
 - der Ausbau von Dämmen und Überflutungsflächen zum Schutz vor Hochwasser.
- Die EU soll bis 2050 „vollständig“ an die Auswirkungen des Klimawandels angepasst sein [S. 3]. Hierzu sollen [S. 5]
 - das Wissen über Klimawandel und Anpassungsmaßnahmen ausgebaut werden („intelligenterer Anpassung“);
 - Anpassungsmaßnahmen über alle Politikbereiche, Politikebenen und Wirtschaftssektoren hinweg entwickelt und umgesetzt werden („systemischere Anpassung“);
 - Anpassungsmaßnahmen beschleunigt entwickelt und umgesetzt werden („schnellere Anpassung“);
 - internationale Anpassungsmaßnahmen in Drittstaaten weltweit die Klimaresilienz stärken.

► **Wissensausbau über Klimawandel und Anpassungsmaßnahmen**

- Es fehlt an Wissen über [S. 5 ff.]
 - Schnelligkeit und Ausmaß des Klimawandels, dessen Auswirkungen auf Menschen und Umwelt sowie Art und Ausmaß „klimabedingter Risiken und Verluste“ („Klimaschäden“) wie Todesfälle und wirtschaftliche Schäden;
 - Wirksamkeit sowie Kosten und Nutzen von Anpassungsmaßnahmen.
- Die Wechselwirkungen zwischen Klimawandel, Ökosystemen und „Ökosystemdienstleistungen“ – wie die Regulierung von Hochwasser durch Feuchtgebiete [EU-Biodiversitätsstrategie 2030, COM(2020) 380; s. [cepAnalyse](#)] – sollen besser erforscht werden [S. 6].
- Über die EU-Internetplattform „Climate-ADAPT“ sollen EU-weit Daten über den Klimawandel aus „allen relevanten Quellen“ gebündelt sowie Informationen über bewährte Anpassungsmaßnahmen zugänglich werden [S. 8 f.].
- Um im öffentlichen und privaten Sektor „klimablinde Entscheidungen“ zu vermeiden, die den Klimawandel nicht ausreichend berücksichtigen, will die Kommission Daten über klimabedingte Risiken und Verluste [S. 8]
 - durch die Entwicklung EU-weiter Regeln „umfassend und harmonisiert“ erfassbar machen;
 - über die EU-Internetplattform „Data Risk Hub“ zugänglich machen.

► **Anpassungsmaßnahmen in allen Politikbereichen, Politikebenen und Wirtschaftssektoren**

- Die Entwicklung und Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen soll
 - über alle Politikbereiche und Politikebenen sowie Wirtschaftssektoren hinweg erfolgen („Mainstreaming“);
 - „drei übergeordnete Prioritäten“ verfolgen [S. 9].
- **Mainstreaming**
 - „Alle neuen Entscheidungen“ des öffentlichen und privaten Sektors – z.B. zur Festlegung von Flächennutzungsplänen oder zu privaten Gebäuderenovierungen – sollen die Auswirkungen des Klimawandels berücksichtigen [S. 8].
 - Da die Auswirkungen des Klimawandels in der EU sehr unterschiedlich sein können, sind
 - spezifische Anpassungsmaßnahmen notwendig [S. 4];
 - Vergleiche „häufig schwierig“, aber für Gebiete mit „gemeinsamen Klimarisiken“ möglich [S. 10].
 - Nationale, regionale und lokale Behörden sollen ihre Anpassungsstrategien „weiterentwickeln“, wobei Anpassungsmaßnahmen primär auf lokaler Ebene umgesetzt werden sollen [S. 9 und 11].
 - Um eine EU-weit vergleichbare Überwachung, Berichterstattung und Bewertung spezifischer Anpassungsmaßnahmen zu ermöglichen, will die Kommission Indikatoren entwickeln [S. 10].
- **Priorität 1: Lokale Anpassungsmaßnahmen**
 - Um die „lokale Klimaresilienz“ zu unterstützen, wird die EU verstärkt Gelder bereitstellen über [S. 11]
 - ihre Struktur- und Investitionsfonds;
 - die Aufbau- und Resilienzfazilität [s. [cepAdhoc 07/2020](#)];
 - eine neue „Pilot-Fazilität“ im Rahmen des [EU-Konvents der Bürgermeister](#).
- **Priorität 2: Nationale Haushaltsplanung**
 - Derzeit steigen die Ausgaben der Mitgliedstaaten für Hilfen und Wiederaufbau nach extremen Wetterereignissen sowie für Ausgleichszahlungen für nicht versicherte Klimaschäden [S. 12].
 - Die Mitgliedstaaten sollen bei ihren Haushaltsplanungen „sämtliche plausiblen Klimaszenarien“ berücksichtigen, um den Auswirkungen des Klimawandels „Rechnung zu tragen“ [S. 12 f.].
 - Die Kommission will mit den Mitgliedstaaten „beraten“, wie dies konkret umgesetzt werden kann [S. 13].
- **Priorität 3: Naturbasierte Anpassungsmaßnahmen**
 - „Naturbasierte“ Anpassungsmaßnahmen – wie Aufforstung, Renaturierung von Feuchtgebieten oder Begrünung von städtischen Flächen, Dächern und Außenwänden – stärken die Klimaresilienz und haben darüber hinaus viele „ökologische, soziale und wirtschaftliche Vorteile“ („No-regret-Lösungen“) [S. 14].
 - Die Kommission will die Zertifizierung von naturbasierten Anpassungsmaßnahmen für die THG-Entfernung aus der Atmosphäre im Agrarsektor [LULUCF-Verordnung (EU) 2018/841; s. [cepAnalyse 29/2016](#)] fördern, wodurch finanzielle Anreize für deren Umsetzung entstehen [S. 14 f.].

► **Beschleunigung der Anpassungsmaßnahmen**

- Die Kommission bemängelt, dass die Entwicklung von Anpassungsmaßnahmen „nur im geringen Tempo“ vorangeht und deren Umsetzung „noch langsamer“ ist. „Haupt Hindernisse“ sind [S. 15 f.]
 - die „beträchtliche Lücke“ zwischen Investitionsbedarf und Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen;
 - der fehlende „Zugang zu praktikablen Lösungen“.
- Die Europäische Investitionsbank (EIB) „hat angekündigt“ sicherzustellen, dass die von ihr finanziell unterstützten Projekten die Anpassung an den Klimawandel berücksichtigen werden [S. 15].
- Anpassungsmaßnahmen sollen durch Synergien mit anderen EU-Politikbereichen schneller umgesetzt werden. Hierzu zählen [S. 18 und 27]
 - die EU-Biodiversitätsstrategie 2030 [Mitteilung COM(2020) 380; s. [cepAnalyse](#)];

- die Vorgaben zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden [Richtlinie 2010/31/EU; s. [cepAnalyse 06/2017](#)] und die Strategie für eine „Renovierungswelle“ [Mitteilung COM(2020) 662; s. [cepAnalyse 04/2021](#)];
- der Aktionsplan Kreislaufwirtschaft [Mitteilung COM(2020) 98; s. [cepAnalyse 05/2020](#)];
- die Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur [Kommissionsvorschlag COM(2020) 824].

► Internationale Anpassungsmaßnahmen

- Die Folgen des Klimawandels außerhalb der EU wirken sich – z.B. über den internationalen Handel und grenzüberschreitende Migration – auch auf die EU aus („Kaskaden- und Spillover-Effekte“) [S. 1 f.].
- Die EU will Anpassungsmaßnahmen vor allem in Afrika, kleineren Inselstaaten und den am wenigsten entwickelten Ländern unterstützen. Dabei sollen die am meisten durch den Klimawandel betroffenen Ländern sowie Länder, die bereits Klimaschutzmaßnahmen ergriffen haben, Vorrang haben. [S. 22 f.]
- Die Anpassungsmaßnahmen betreffen insbesondere Landwirtschaft, Migration und den internationalen Handel [S. 22].
- Der Schwerpunkt der Unterstützung soll auf dem Aufbau von Verwaltungskapazitäten, der Verbesserung der Datenerhebungen und -analysen sowie der Entwicklung von Anpassungsmaßnahmen „im Einklang mit den nationalen Prioritäten“ der Drittstaaten liegen [S. 24].

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Da die Auswirkungen des Klimawandels in der EU lokal sehr unterschiedlich sein können, soll den Mitgliedstaaten bei Anpassungsmaßnahmen weiterhin „die Hauptrolle“ zukommen. Dennoch ist „zusätzliche Unterstützung“ und Koordination durch die EU erforderlich. So können in einem Mitgliedstaat entwickelte Lösungsansätze für Anpassungsmaßnahmen häufig in anderen Mitgliedstaaten übernommen werden. Zudem haben die Auswirkungen des Klimawandels – wie Hochwasser in grenzüberschreitenden Flussgebieten – oft eine „starke grenzübergreifende oder internationale Dimension“. [S. 4]

Politischer Kontext

Das Pariser Klimaabkommen von 2015 [s. [cepAnalyse 13/2016](#)] verpflichtet die Vertragsparteien sowohl zur Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur als auch zur Anpassung an den Klimawandel [Art. 7]. Die Kommission skizzierte bereits 2009 in einem Weißbuch [KOM(2009) 147; s. [cepAnalyse](#)] erste Anpassungsmaßnahmen. Darauf aufbauend veröffentlichte sie 2013 die erste „EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel“ [COM(2013) 216; s. [cepAnalyse 54/2013](#)], die sie 2018 bewertete [COM(2018) 738]. Ende 2019 kündigte die Kommission in ihrem „Europäischen Grünen Deal“ [COM(2019) 640; s. [cepAdhoc](#)] eine neue EU-Anpassungsstrategie an. Diese soll im Einklang mit dem Europäischen Klimagesetz [COM(2020) 80; s. [cepAnalyse 03/2020](#)] stehen, demzufolge die EU und die Mitgliedstaaten kontinuierlich ihre Anpassungsmaßnahmen ausbauen sollen.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Umwelt (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umwelt (federführend), Berichterstatter: N.N.
Bundesministerien:	Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (federführend)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Es ist grundsätzlich sachgerecht, drohenden Auswirkungen des Klimawandels durch vorsorgende Anpassungsmaßnahmen zu begegnen. Denn diese können die Notwendigkeit zur nachträglichen Schadensbehebung verringern und so insgesamt wirtschaftliche Schäden vermeiden. Beispielsweise kann der Bau von Dämmen das Hochwasserrisiko und somit auch das Risiko z.B. für Gebäudeschäden und Produktionsausfälle verringern. Allerdings sind die jeweiligen zu erwartenden Auswirkungen mit Unsicherheiten belastet. Entsprechend können ebenfalls die optimalen Anpassungsmaßnahmen nur unter Unsicherheit antizipiert werden. Dies erschwert Kosten-Nutzen-Analysen von Anpassungsmaßnahmen erheblich. **Der von der Kommission angestrebte Ausbau von Wissen über zu erwartende Auswirkungen des Klimawandels, Wirkungsweisen und Kosten der Anpassungsmaßnahmen erleichtert vor diesem Hintergrund effiziente Entscheidungen.**

In einer idealen Welt ohne Informationslücken wäre es sinnvoll, alle relevanten Informationen bei einer Entscheidung zu berücksichtigen, um eine sowohl effektive als auch effiziente Wahl zu treffen – in diesem Fall vollumfänglich an die Auswirkungen des Klimawandels angepasste Maßnahmen, die kosteneffizient implementiert werden. Jedoch ist es schlicht unmöglich, zum einen alle Wissenslücken zu schließen, und zum anderen alle Informationen oder Klimaszenarien zu beachten.

Bei der konkreten Umsetzung ist darauf zu achten, dass die sich abzeichnende administrative Belastung für Behörden, Unternehmen und Privatpersonen durch die Erhebung von Daten und deren Berücksichtigung bei Entscheidungen nicht zu hoch wird.

Da die Auswirkungen des Klimawandels bereits innerhalb der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausfallen können, ist die Implementierung von lokalen, auf die spezifischen Gegebenheiten vor Ort ausgerichteten Anpassungsmaßnahmen essenziell. Die langfristigen und mit Unsicherheiten belasteten Planungsprozesse können durch kontinuierliche Überwachung und Berichterstattung bewertet werden. Hierdurch können der Nutzen der Maßnahmen besser evaluiert und die Anpassungsmaßnahmen ggf. an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden. Allerdings sind die Entscheidungen über Anpassungsmaßnahmen komplex, und ihre Effektivität ist schwerer zu messen als Maßnahmen zur Reduktion von THG-Emissionen, die weltweit einheitlich quantifiziert werden können. Anpassungsmaßnahmen betreffen viele unterschiedliche Bereiche, die nicht im gleichen Maße universell einheitlich quantifiziert werden können, wie die Erfolgsmessung des Erhalts der Biodiversität oder der Verhinderung von Wüstenbildung. Dennoch können Anpassungsmaßnahmen qualitativ bewertet werden. Auch wenn dies keine objektive Vergleichbarkeit zwischen verschiedenen Maßnahmen herstellt, können bestimmte Maßnahmen tendenziell als vorteilhafter als andere eingestuft werden. **Eine EU-einheitliche Entwicklung von Indikatoren zur Messung des Fortschritts der Anpassungsmaßnahmen unterstützt** zum einen **die Mitgliedstaaten** bzw. die lokalen Behörden **bei der Überwachung, Berichterstattung und Bewertung** der Anpassungsmaßnahmen **und trägt** zum anderen **zu einer besseren Vergleichbarkeit EU-weit bei.**

Die Auswirkungen des Klimawandels beeinflussen viele verschiedene Sektoren. **Die Anpassungen an den Klimawandel sollten** daher – wie die Kommission hervorhebt – **nicht für sich allein betrachtet werden, sondern als Verbindungsmöglichkeiten zur Erreichung weiterer Ziele** – wie den Erhalt der Biodiversität – **genutzt werden.** Die Strategie enthält aber noch keine konkreten Vorschläge, wie die Kommission Synergien zwischen verschiedenen Maßnahmen und Sektoren koordiniert erreichen will. Auch wenn viele Maßnahmen aus verschiedenen Sektoren angesprochen werden, werden die genannten Synergien noch nicht konkretisiert und auch mögliche Zielkonflikte noch nicht aufgezeigt.

Weltweite Auswirkungen des Klimawandels können ökonomische, politische und soziale Rückkopplungen auf die EU haben. Dies betrifft den internationalen Handel, den Zugang zu Ressourcen, aber auch die Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern sowie den Schutz wertvoller Ökosysteme. Eine Unterstützung von Drittstaaten durch die EU kann dazu beitragen, die Auswirkungen des Klimawandels weltweit und im besonderen Maße in Entwicklungsländern zu vermindern und wirkt sich dadurch auch auf die EU aus.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit sowie zur Bekämpfung des Klimawandels ergreifen [Art. 192, Art. 191 Abs. 1 AEUV]. Dies umfasst – neben Maßnahmen zur Reduktion von THG-Emissionen – auch solche zur Anpassung an die negativen Auswirkungen des Klimawandels.

Die „Beratung“ der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung „sämtlicher plausiblen Klimaszenarien“ in ihren Haushaltsplanungen stellt keinen kompetenzrechtlich untersagten Eingriff in die nationale Haushaltsautonomie [Art. 5 Abs. 1 AEUV; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10] dar, weil sie unverbindlich ist.

Subsidiarität

Unproblematisch. Klimawandel ist nicht nur ein grenzüberschreitendes, sondern ein globales Problem, das einzelne Staaten nicht lösen können. Daher ist EU-Handeln sowohl zur Reduktion von THG-Emissionen als auch zur Anpassung an den Klimawandel gerechtfertigt. Insbesondere ist es sachgerecht, EU-weite, nationale, regionale und lokale Anpassungsmaßnahmen auf EU-Ebene zu koordinieren.

Zusammenfassung der Bewertung

Der angestrebte Ausbau von Wissen über zu erwartende Auswirkungen des Klimawandels, Wirkungsweisen und Kosten der Anpassungsmaßnahmen erleichtert effiziente Entscheidungen. Bei der konkreten Umsetzung ist darauf zu achten, dass die sich abzeichnende administrative Belastung durch die Erhebung von Daten und deren Berücksichtigung bei Entscheidungen nicht zu hoch wird. Eine EU-einheitliche Entwicklung von Indikatoren zur Messung des Fortschritts der Anpassungsmaßnahmen unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Überwachung und Bewertung und trägt zu einer besseren Vergleichbarkeit bei. Die Anpassungen an den Klimawandel sollten nicht für sich allein betrachtet werden, sondern als Verbindungsmöglichkeiten zur Erreichung weiterer Ziele genutzt werden.