

Mitteilung COM(2024) 91 vom 12. März 2024:
Bewältigung von Klimarisiken – Schutz der Menschen und des Wohlstandes

KLIMARISIKEN UND KLIMARESILIENZ

cepAnalyse Nr. 7/2024

LANGFASSUNG

A. WESENTLICHE INHALTE DES EU-VORHABENS	3
1 Hintergrund und Ziele	3
1.1 Hintergrund	3
1.2 Ziele	3
2 Bewältigung von Klimarisiken und Klimaschäden	3
2.1 Verbesserte Governance	4
2.2 Instrumente für Risikoträger	4
2.3 Strukturpolitische Maßnahmen	4
2.4 Finanzierung der Klimaresilienz	5
3 Besonders betroffene Sektoren	5
3.1 Infrastruktur	5
3.2 Wasser	5
3.3 Gesundheit	6
3.4 Wirtschaft	6
B. JURISTISCHER UND POLITISCHER KONTEXT	6
1 Stand der Gesetzgebung	6
2 Politische Einflussmöglichkeiten	7
C. BEWERTUNG	7
1 Ökonomische Folgenabschätzung	7
1.1 Bewältigung von Klimarisiken	7
1.2 Infrastruktur	8
1.3 Wasser	9
1.4 Klimaversicherung	9

2	Juristische Bewertung	11
2.1	Kompetenz	11
2.2	Subsidiarität	11
2.3	Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht	11
D.	FAZIT	12

A. Wesentliche Inhalte des EU-Vorhabens

1 Hintergrund und Ziele

1.1 Hintergrund

- ▶ Europa erwärmt sich laut Kommission doppelt so schnell wie im Durchschnitt der restlichen Welt. Mit fortschreitendem Klimawandel und steigenden Temperaturen steigt in Europa das Risiko von intensiveren Hitzeperioden, längeren Dürrephasen, Starkregen sowie verminderter Schneefall. Regionen in Südeuropa werden stärker betroffen sein. [S. 7]
- ▶ Hitze, Dürren, Überschwemmungen, Waldbrände, Krankheiten und Ernteaufschläge führen zu „klimabedingten Risiken und Verlusten“ („Klimaschäden“; COM(2021) 82, S. 5; s. [cepAnalyse 16/2021](#)) wie Todesfälle und wirtschaftlichen Schäden.
- ▶ Die Europäische Umweltagentur (EEA) veröffentlichte im März 2024 eine Bewertung von 36 zentralen „Klimarisiken“ und deren Auswirkungen auf Europa ([European Climate Risk Assessment, EEA Report 01/2024](#)). Sie kritisiert, dass die EU-Klimaanpassungsmaßnahmen unzureichend sind. Demnach haben die untersuchten Klimarisiken bereits ein kritisches Niveau und eine hohe Dringlichkeit erreicht, wie [S. 9]
 - die Unterbrechung der Stromversorgung durch Hitze, Dürre oder Überschwemmungen;
 - die Gefährdung der Lebensmittelversorgung durch Ernteaufschläge in und außerhalb Europas sowie dadurch bedingte höhere Lebensmittelpreise;
 - die Ausbreitung von Infektionskrankheiten wie Malaria oder das West-Nil-Fieber;
 - Infrastrukturschäden;
 - der Verlust von Biodiversität und Kohlenstoffsenken durch Waldbrände.
- ▶ Die Kommission schätzt, dass Klimaschäden bis 2100 zu einem Rückgang des BIP der EU um 7% führen [S. 8].
- ▶ Die Kommission skizzierte 2009 erste Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in einem Weißbuch [KOM(2009) 147; s. [cepAnalyse](#)]. Darauf aufbauend veröffentlichte sie 2013 die erste „EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel“ [COM(2013) 216; s. [cepAnalyse 54/2013](#)].
- ▶ Das Pariser Klimaabkommen von 2015 [s. [cepAnalyse 13/2016](#)] verpflichtet die Vertragsparteien zur Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur und zur Anpassung an den Klimawandel [Art. 7].
- ▶ Die EU hat sich neben dem Ziel der Klimaneutralität bis 2050 auch dazu verpflichtet, dass sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten Klimaanpassungsmaßnahmen ergreifen [Europäisches Klimagesetz; Verordnung (EU) 2021/1119, Art. 5; s. [cepAnalyse 3/2020](#)].
- ▶ Die Kommission veröffentlichte 2021 eine neue EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel [COM(2021) 82; s. [cepAnalyse 16/2021](#)].

1.2 Ziele

- ▶ Klimaanpassungsmaßnahmen sollen Menschen und Umwelt widerstandsfähiger gegenüber unvermeidbaren Auswirkungen des Klimawandels machen („Klimaresilienz“; COM(2021) 82, S. 1; s. [cepAnalyse 16/2021](#)). Das Ziel von Klimaresilienz ist der Erhalt „wesentlicher gesellschaftlicher Funktionen“ – wie die Versorgung mit Gesundheitsdienstleistungen und Wasser – sowie der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Volkswirtschaften. [S. 1–2]
- ▶ Die Kommission will [S. 4]
 - sicherstellen, dass trotz zunehmender Klimarisiken weiterhin wesentliche gesellschaftliche Funktionen und der Zugang zu Dienstleistungen aufrechterhalten werden;
 - klären, wer auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten – auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene – die Verantwortung für Klimaanpassungsmaßnahmen trägt („Risikoträger“) [S. 11];
 - aufzeigen, wie die EU und ihre Mitgliedstaaten wirksam – im Sinne des Vorsorge- und Vorbeugeprinzips [Art. 191 Abs. 2 AEUV] – negative Auswirkungen des Klimawandels vorbeugen können.

2 Bewältigung von Klimarisiken und Klimaschäden

- ▶ Da die künftigen Auswirkungen des Klimawandels unsicher sind, müssen sich die Akteure in Politik und Wirtschaft mit der Wahrscheinlichkeit von Klimarisiken und der Vermeidung von Klimaschäden befassen [S. 10].
- ▶ Durch Austausch im Rahmen der EU kann Wissen über geeignete Maßnahmen zum Schutz vor Klimarisiken, das in einem Mitgliedstaat erworben wurde, auf andere Regionen übertragen werden. Hierdurch sind EU-weit effizientere Klimaanpassungsmaßnahmen möglich. [S. 3]

- ▶ Die Kommission betont, dass „jeder Euro“, der zur Behebung von Klimaschäden aufgewendet wird, für produktive Investitionen fehle. Zugleich würde jeder Euro, der für die Vorsorge gegen Klimaschäden ausgegeben wird, „Vorteile für alle mit sich bringen, die über die anfänglichen Investitionen hinausgehen“. [S. 10]
- ▶ Die Kommission schlägt vier Kategorien von Maßnahmen vor, die auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten die Bewältigung von Klimarisiken unterstützen sollen [S. 10].

2.1 Verbesserte Governance

- ▶ Auch für Klimaanpassungsmaßnahmen sind die Zuständigkeiten zwischen EU und Mitgliedstaaten in den verschiedenen Bereichen unterschiedlich geregelt. Auf EU-Ebene kann ein Konzept beschlossen werden, das auf nationaler Ebene entsprechend den dortigen Gegebenheiten umgesetzt wird. Die Kommission betont, dass Klimarisiken bei der Ausgestaltung von Strategien, Rechtsvorschriften und Finanzinstrumenten grundsätzlich berücksichtigt werden sollen. [S. 11]
- ▶ Die Kommission kritisiert, dass Klimarisiken auf EU-Ebene bereits berücksichtigt würden, aber die Umsetzung der Mitgliedstaaten mangelhaft sei [S. 11].
- ▶ Auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene müssen „Mittel und Aufgaben“ besser aufeinander abgestimmt werden. Die Kommission fordert daher die Mitgliedstaaten auf, die bestehenden Verpflichtungen zur Klimaanpassung umzusetzen und die Empfehlungen der Kommission zu berücksichtigen [S. 11].
- ▶ Um einen besseren Umgang mit Klimarisiken zu erreichen, muss [S. 11–12]
 - klar aufgeteilt werden, wer als „Risikoträger“ für die Umsetzung der Klimaanpassungsmaßnahmen auf EU-Ebene oder in den Mitgliedstaaten verantwortlich ist, wobei
 - innerhalb der Mitgliedstaaten eine Koordinierung zwischen der nationalen, regionalen und kommunalen Ebene sichergestellt werden soll sowie
 - die Risikoträger auf nationaler Ebene ausreichend Ressourcen zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung haben müssen;
 - auf EU-Ebene die Handlungsfähigkeit gestärkt werden mittels Einführung einer „Klimaverträglichkeitsprüfung“ von EU-Rechtsakten, wodurch Klimarisiken bei der Rechtssetzung berücksichtigt werden;
 - die Umsetzung und Anwendung bestehender Rechtsvorschriften, die bereits Klimaanpassungsmaßnahmen beinhalten – z.B. das Europäische Klimagesetz [Verordnung (EU) 2021/1119, s. [cepAnalyse 3/2020](#)], die Vogelschutzrichtlinie [2009/147/EWG], die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie [FFH-Richtlinie 92/43/EWG], die Wasserrahmenrichtlinie [2000/60/EG] und der Beschluss über das Katastrophenschutzverfahren der Union [1313/2013/EU] – verbessert werden, wobei die Kommission prüft, wie die Umsetzung erleichtert werden kann.

2.2 Instrumente für Risikoträger

Wirksame Klimaanpassungsmaßnahmen werden durch „erhebliche“ Qualifikations-, Arbeitskräfte- und Wissenslücken erschwert. Der Zugang zu Forschungs- und operativen Instrumenten sowie zu Daten soll die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen fördern und die Entscheidungen der Politik verbessern. Dazu [S. 12–14]

- ▶ soll der Zugang zu wichtigen europäischen Daten, Produkten, Anwendungen und Diensten – wie der Europäischen Plattform für Klimaanpassung und dem Erdbeobachtungsprogramm Copernicus – ermöglicht werden;
- ▶ sollen durch Simulationen Unsicherheiten der Klimaszenarien quantifiziert werden;
- ▶ sollen bestehende Instrumente für die Koordinierung von Notfallmaßnahmen stärker genutzt werden;
- ▶ sollen, um die Komplexität der Risikobewertung zu verringern, das mittlere Emissionsszenario des Weltklimarats IPCC als Basis-Klimaszenario verwendet werden, z.B. bei Stresstest und dem Vergleich verschiedener Klimaanpassungsmaßnahmen;
- ▶ sollen Desinformationen über Klimapolitik begegnet werden, etwa durch das Gesetz über digitale Dienste [DSA, Verordnung (EU) 2022/2065; s. [cepAnalyse 22/2021](#)].

2.3 Strukturpolitische Maßnahmen

Da die Kapazitäten des Katastrophenschutzes sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene angespannt sind, müssen die EU-Solidaritätsmechanismen in der EU mit „angemessenen Mitteln“ ausgestattet werden [S. 15]:

- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen daher in „Einsatzkapazitäten und Fachwissen“ investieren, wobei beides auch schnell grenzüberschreitend einzusetzen ist.
- ▶ Die Kommission prüft, wie durch die EU-Solidaritätsmechanismen Anreize für „vorausschauende Maßnahmen der Mitgliedstaaten“ in Bezug auf Klimarisiken gesetzt werden können.

2.4 Finanzierung der Klimaresilienz

Sowohl die öffentlichen Ausgaben der EU und der Mitgliedstaaten als auch Anreize für private Investitionen sollen so gestaltet werden, dass die Vermeidung von klimabedingten Schäden und Störungen die beste Option darstellt. Hierfür will die Kommission sicherstellen, dass [S. 16–17]

- ▶ alle „einschlägigen EU-Programme“ zur Klimaresilienz beitragen;
- ▶ Klimaresilienz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, insbesondere für Infrastrukturbau, einbezogen wird;
- ▶ die Mitgliedstaaten bei der Festlegung von „Kriterien für ökologische Nachhaltigkeit“ bei öffentlichen Ausschreibungen Klimaresilienz als ein nicht-preisbezogenes Kriterium aufnehmen – u.a. durch eine beschleunigte Umsetzung der Netto-Null-Industrie-Verordnung [(EU) 2024/1735];
- ▶ Klimaresilienz durch private Investitionen erleichtert wird, wozu eine „befristete Reflexionsgruppe“ einberufen wird, die
 - aus Akteuren aus der Industrie sowie öffentlichen und privaten Finanzinstituten besteht und
 - Voraussetzungen zur und Hindernisse für die Finanzierung von Klimaresilienz herausarbeiten soll.

3 Besonders betroffene Sektoren

3.1 Infrastruktur

- ▶ Die Kommission hebt hervor, dass die Kosten für die Anpassung der Infrastruktur an den Klimawandel durch die Mitgliedstaaten als „untragbar“ angesehen würden und es an Wissen über die korrekte Anpassung mangelte. Daher täten sich die Mitgliedstaaten schwer, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. [S. 24]
- ▶ Die Kommission weist darauf hin, dass Wissenslücken zur Klimaresilienz der Verkehrsinfrastruktur in Bezug auf die Risikoexposition, den Anpassungsbedarf und den Investitionsbedarf für einen angemessenen Umgang mit den Auswirkungen des Klimawandels existieren [S. 24].
- ▶ Die Kommission will [S. 15 und 24–25]
 - die Mitgliedstaaten auffordern, bei deren nationalen Risikobewertungen [Richtlinie (EU) 2022/2557 über Resilienz kritischer Einrichtungen, Art. 5] auch die langfristige Klimaresilienz kritischer Einrichtungen – wie Elektrizitätsunternehmen, Kreditunternehmen, Forschungseinrichtungen, Straßenverkehrsbehörden – zu berücksichtigen;
 - die Klimaresilienz von Gebäuden zu verbessern, indem die Renovierungsrate erhöht wird [COM(2021) 802, s. [cepAnalyse 14/2022](#)];
 - die europäischen Normungsorganisationen zur Einbeziehung von Klimaresilienz von Klimaanpassungsmaßnahmen in die europäischen Normen für die Planung von Infrastrukturen mit einem Lebenszyklus von über 30 Jahren auffordern;
 - über das Governance-System für die Energieunion [Verordnung (EU) 2018/1999; s. [cepInput 02/2019](#)] zu prüfen, ob die Mitgliedstaaten Klimarisiken im Energiesektor ausreichend berücksichtigen;
 - durch überarbeitete Leitlinien für den Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) die Klimaverträglichkeit sicherstellen und Wissenslücken, z.B. hinsichtlich der notwendigen Anpassung, durch eine Studie zur Klimaresilienz des TEN-V schließen.

3.2 Wasser

- ▶ Die Wasserversorgung ist in vielen Teilen Europas aufgrund „struktureller Misswirtschaft“ durch nicht nachhaltige Landnutzung und Verschmutzung sowie durch Veränderungen der Gewässerstrukturen gefährdet, wobei sich die Situation durch den Klimawandel weiter verschärft [S. 19].
- ▶ Die Kosten einer unzureichenden oder verzögerten Umsetzung einer integrierten Wasserbewirtschaftung werden langfristig „unerschwinglich“ sein. Allein Dürren kosten jährlich 9 Mrd. Euro.¹ [S. 19–20]
- ▶ Die Kommission schlägt vor, [S. 20]
 - eine Bestandsaufnahme der klimawandelbedingten Wasserproblematik, u.a. auf Basis der Bewirtschaftungspläne für Wassereinzugsgebiete und der Hochwasserrisikomanagementpläne, vorzunehmen;
 - das Wassermanagement und die Wassernutzung flexibler zu gestalten, etwa aufgrund von geopolitischen oder ökologischen Entwicklungen („Wasserresilienz“);
 - die Wassernachfrage an das „neue und knappere“ Wasserangebot anzupassen.

¹ Cammalleri, C./ Naumann, G. / Mentaschi, L. / Formetta, G. / Forzieri, G. /Gosling, S., Bisselink, B. / De Roo, A. / Feyen, L. (2020), Global warming and drought impacts in the EU, Joint Research Centre, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

3.3 Gesundheit

- ▶ Durch den Klimawandel [S. 20–21]
 - häufen sich Hitzewellen, die für 60.000 bis 70.000 vorzeitige Todesfälle verantwortlich sind;
 - werden Infektionen mit Krankheitserregern – wie dem West-Nil-Virus, dem Dengue-Virus oder dem Chikungunya-Virus – voraussichtlich in Europa endemisch;
 - können sich Krankheitserreger wie Salmonellen, die über Lebensmittel oder Wasser übertragen werden, leichter ausbreiten.
- ▶ Die Kommission will sicherstellen, dass [S. 21]
 - Arbeitnehmer, die Klimarisiken ausgesetzt sind, besser geschützt werden;
 - durch ein Europäisches Klima- und Gesundheitsobservatorium nationale Gesundheitssysteme auf den Klimawandel vorbereitet werden;
 - durch die Umsetzung der Verordnung zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren [(EU) 2022/2371, s. [cepAnalyse 19/2021](#)] in Verbindung mit Frühwarnsystemen die Überwachung von und Reaktionen auf klimabedingte Gesundheitsgefahren gestärkt werden.

3.4 Wirtschaft

- ▶ Klimaschäden können nicht nur Menschenleben kosten, sondern auch zu wirtschaftlichen Verlusten führen, z.B. in Form von direkten Schäden, geringerem Wachstum und Produktivitätsverlusten. Diese Verluste werden in erster Linie von den öffentlichen Haushalten getragen, die jedoch bereits hoch verschuldet sind. [S. 25]
- ▶ Da Daten und Wissen über die Auswirkungen von Klimarisiken auf Lieferketten teilweise lückenhaft sind – insbesondere bei Arzneimitteln und Halbleitern – werden Klimarisiken oft unterschätzt [S. 25].
- ▶ Der Versicherungsschutz für Vermögenswerte und Immobilien, die Klimarisiken ausgesetzt sind, ist gering. Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen erhebliche Unterschiede sowohl hinsichtlich der Betroffenheit von Klimaschäden als auch des Versicherungsschutzes. Mit zunehmender Häufigkeit und Schwere von Klimaschäden könnte das Angebot an Versicherungsschutz sinken. [S. 25–26]
- ▶ Die Nutzung von Liegenschaften und die Flächenplanung beeinflussen sowohl die Resilienz als auch die Versicherbarkeit von Klimarisiken. Daher sollen die nationalen Behörden die Klimaresilienz bei der Planung von kritischen Infrastrukturen und Einrichtungen berücksichtigen. [S. 15]
- ▶ Obwohl fast die Hälfte der Unternehmen über Naturkatastrophen besorgt ist, tätigen weniger als ein Drittel Investitionen oder haben Pläne zur Verringerung der Auswirkungen von Klimaschäden. Dabei können Klimarisiken insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) den Zugang zu Finanzmitteln und die Fähigkeit zur Schuldentilgung einschränken. [S. 26]
- ▶ Die Kommission betont, dass [S. 26–27]
 - Finanzstabilität gewahrt werden muss, weswegen Klimarisiken angemessen berücksichtigt werden sollen, wie bei der aktuellen „Solvabilität-II“-Richtlinie [2009/138/EG, s. [cepAnalyse 2/2022](#)], die es ermöglicht, dass Klimarisiken in die Rahmenkonzepte von Versicherungen aufgenommen werden;
 - aufbauend auf den laufenden Arbeiten für die EU-Strategie für ein nachhaltiges Finanzwesen [COM(2021) 390; s. [cepInput 21/2021](#), S. 11] über die Nachhaltigkeitskriterien die Lücke beim Versicherungsschutz geschlossen werden sollte;
 - Klimarisiken bei der Überprüfung der Lieferketten auf Schwachstellen zu berücksichtigen sind;
 - KMU über das KMU-Entlastungspaket [COM(2023) 535] der Zugang zu nachhaltigen Finanzmitteln erleichtert werden soll;
 - die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen „unbedingt gestärkt werden muss“, wobei u.a. an einer Projektion der Auswirkungen des Klimawandels auf die Schuldenfähigkeit gearbeitet wird.

B. Juristischer und politischer Kontext

1 Stand der Gesetzgebung

12.03.24 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

2 Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Klimaschutz
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umwelt, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI, Berichterstatte: N.N.)
Bundesministerien:	Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (federführend)

C. Bewertung

1 Ökonomische Folgenabschätzung

1.1 Bewältigung von Klimarisiken

Die EU verfolgt zu Recht das Ziel, Klimarisiken durch vorsorgende Klimaanpassungsmaßnahmen zu begegnen. Diese können die Notwendigkeit zur nachträglichen Schadensbehebung verringern und so insgesamt wirtschaftliche Schäden vermeiden. Beispielsweise lässt sich das Risiko von Schäden durch Hochwasser für Menschen und Infrastrukturen durch die Pflege intakter Gewässerökosysteme, den Bau von Dämmen und die Einrichtung von Überflutungsflächen (Polder) verringern. Gleichzeitig ist es eine komplexe Frage, wie als Gesellschaft mit diesen Risiken umzugehen ist, da deren Eintreten immer mit Unsicherheiten verbunden ist. Es muss ausgehandelt werden, wie viele Ressourcen in die Vermeidung von Klimarisiken investiert werden und wie diese eingesetzt werden sollen.² Die Kommission leistet mit ihrer Mitteilung einen Beitrag zur notwendigen Diskussion über Klimaanpassungsmaßnahmen zur langfristigen Vermeidung von Klimaschäden.

Die Auswirkungen des Klimawandels fallen bereits innerhalb der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich aus, weswegen die Implementierung von lokalen, auf die spezifischen Gegebenheiten vor Ort ausgerichteten Klimaanpassungsmaßnahmen essenziell ist. Die langfristigen und mit Unsicherheiten belasteten Planungsprozesse können durch Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten verbessert werden. Allerdings sind die Entscheidungen über Anpassungsmaßnahmen komplex, und ihre Effektivität ist schwerer zu messen als beispielsweise Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen, die weltweit einheitlich quantifiziert werden können. Anpassungsmaßnahmen betreffen viele unterschiedliche Bereiche, die nicht im gleichen Maße universell einheitlich bewertet und quantifiziert werden können, wie die Erfolgsmessung des Erhalts der Biodiversität oder der Verhinderung von Wüstenbildung. Folglich sind Anpassungsmaßnahmen zwar in der Theorie möglich, aber in der Praxis nur sehr schwer EU-weit vergleichbar. Allerdings können bestimmte Maßnahmen tendenziell als vorteilhafter als andere eingestuft werden. Eine EU-einheitliche Entwicklung von Indikatoren könnte – trotz schwer messbarer Fortschritte von Anpassungsmaßnahmen – dazu beitragen, zum einen Anpassungsmaßnahmen EU-weiten besser vergleichen zu können und zum anderen die Behörden der Mitgliedstaaten bei der Überwachung, Berichterstattung und Bewertung der Anpassungsmaßnahmen zu unterstützen. Allerdings ist die pauschale Behauptung der Kommission, dass „jeder Euro“, der für Prävention und Vorsorge ausgegeben werde, automatisch Vorteile mit sich brächte, zu vereinfachend. Auch wenn viele Klimaanpassungsmaßnahmen sicher einen höheren Nutzen als Kosten haben, so ist dennoch letztlich im konkreten Einzelfall stets eine Kosten-Nutzen-Analyse erforderlich. Dabei ist auch der abnehmende Grenznutzen weiterer Maßnahmen zu berücksichtigen.

Mehrere politische Ebenen – EU, Mitgliedstaaten, Regionen, Kommunen – sind für die Umsetzung verschiedener Maßnahmen zuständig und arbeiten teilweise gemeinsam an unterschiedlichen Themen. Dass die Kommission eine genaue Zuordnung anstrebt, wer auf EU und innerhalb der Mitgliedstaaten „Risikoträger“ ist, hilft klarzustellen, wer für Anpassungsmaßnahmen verantwortlich ist und diese finanziert. Auf diese Weise können alle relevanten Handlungsfelder koordiniert ohne Lücken und Doppelarbeit bearbeitet werden.

² Renn, O. (2023), Klimarisiken: Umgang mit Unsicherheit im gesellschaftlichen Diskurs, in: Klimawandel in Deutschland, Brasseur, G. P. et al., S. 392.

Um Klimaresilienz zu erreichen, ist es sachgerecht, Klimarisiken gemäß dem Vorsorge- und Vorbeugeprinzip bereits bei der Rechtssetzung umfassend zu berücksichtigen. Art und Umfang von Klimarisiken resultieren nicht allein aus den physischen Auswirkungen des Klimawandels selbst, sondern aus dem Wechselspiel dieser Auswirkungen mit Art und Umfang der Exposition der betroffenen Sektoren bzw. gefährdeten Güter oder Personengruppen.³ So wirkt sich das Klimarisiko durch Hitze unterschiedlich stark auf vulnerable Gruppen wie ältere Menschen aus, je nachdem, wie gut diese sich schützen können. Das Klimarisiko durch Dürre kann sich in unterschiedlichen Schweregraden auf die Stromversorgung – gestörte Kraftwerkskühlung, unterbrochener Kohletransport durch niedrige Flusspegel, erhöhter Strombedarf für Klimaanlagen etc. – auswirken. Folglich ist die Berücksichtigung von Klimarisiken bei der langfristigen Planung grundsätzlich sinnvoll und notwendig. Allerdings sind die zu erwartenden Auswirkungen des Klimawandels mit Unsicherheiten belastet. Entsprechend können die optimalen Anpassungsmaßnahmen nur unter Unsicherheit antizipiert werden. Dies erschwert Kosten-Nutzen-Analysen von Anpassungsmaßnahmen erheblich. In einer idealen Welt ohne Informationslücken wäre es sinnvoll, alle relevanten Informationen bei einer Entscheidung zu berücksichtigen, um eine effektive und effiziente Wahl zu treffen – in diesem Fall vollumfänglich an die Auswirkungen des Klimawandels angepasste Maßnahmen, die kosteneffizient implementiert werden. Jedoch ist es unmöglich, zum einen alle Wissenslücken zu schließen, und zum anderen alle Informationen oder Klimaszenarien zu beachten. Daher muss darauf geachtet werden, dass der administrative Aufwand, Klimarisiken bei der Rechtssetzung zu berücksichtigen, nicht über die Gebühr steigt.

Vor diesem Hintergrund erleichtert der von der Kommission angestrebte Ausbau von Wissen über die zu erwartenden Auswirkungen des Klimawandels sowie Wirkungsweisen und Kosten der Anpassungsmaßnahmen effiziente Entscheidungen. Dass die Kommission den Zugang zu qualitativ hochwertigen Daten – z.B. über das europäische Erdbeobachtungsprogramm Copernicus – bereitstellt, ermöglicht Skaleneffekte, da nicht jeder Mitgliedstaat bzw. jede Region ihre eigenen Systeme aufbauen müssen, sondern basierend auf diesen Daten weiter zu lokalen Gegebenheiten forschen können. Zudem haben EU-weit nicht alle Regionen die gleichen finanziellen Mittel und unterschiedliche Probleme hinsichtlich Qualifikations-, Arbeitskräfte- und Wissenslücken. Auf EU-Ebene erhobene Daten können es den Mitgliedstaaten und Regionen ermöglichen, ihren Verpflichtungen hinsichtlich der Klimawandelanpassung besser nachzukommen. Zudem kann auch die Quantifizierung von Unsicherheiten durch Simulationen dazu beitragen, Wissenslücken zu schließen.

Eine Debatte darüber, wie Mitgliedstaaten zu mehr Vorsorge angereizt werden können, ist angesichts begrenzter Ressourcen zur Bekämpfung zunehmender Naturkatastrophen sinnvoll und notwendig. Fraglich ist, ob die EU-Solidaritätsmechanismen der geeignete Hebel dafür sein können. Sie dürfen nicht dazu führen, dass Mitgliedstaaten sich auf externe Hilfe verlassen und daher keinen Anreiz haben, ausreichend eigene Kapazitäten zur Bekämpfung von Waldbränden oder Überschwemmungen aufzubauen. Entsprechend sind langfristig primär Anreizsysteme oder notfalls auch EU-Vorgaben notwendig, um die unvermeidbaren Auswirkungen des Klimawandels so gering wie möglich zu halten. Die EU-Solidaritätsmechanismen können nicht zuletzt angesichts der angespannten Haushaltslage auch auf EU-Ebene nur eine subsidiäre Option in absoluten Notlagen sein.

1.2 Infrastruktur

Schäden an kritischen Infrastrukturen – z.B. für Energie, Verkehr, Gesundheit, Trinkwasser, Abwasser und Telekommunikation – können zu Kaskadeneffekten in anderen Sektoren führen. Sie sind oft Teil eines zusammenhängenden Netzes, weswegen sich ein Ausfall an einer Stelle auf das gesamte System auswirken kann.⁴ Infolge des Klimawandels wird die kritische Infrastruktur – insbesondere für die Strom-, Wärme- und Wasserversorgung – vulnerabler. Daher ist die Berücksichtigung ihrer langfristigen Klimaresilienz sinnvoll, um hohe Schäden an ihnen selbst und ggf. darüber hinaus zu verhindern oder zumindest zu verringern. So können neue europäische Normen die Anpassung an den Klimawandel unterstützen. Dennoch muss z.B. bei neuen Vorschriften im Baurecht darauf geachtet werden, dass sich hierdurch das Bauen nicht weiter verteuert. Für Infrastrukturprojekte sind die bürokratischen Anforderungen bereits sehr hoch und können deren Realisierung weiter verkomplizieren.

Da die Vergabe öffentlicher Aufträge 14% des BIPs der EU ausmacht, besteht hier ein entsprechend großer Hebel, um Klimarisiken in öffentliche Investitionen einzubeziehen. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass durch solche nicht preisbezogenen Kriterien Vergabekonflikte entstehen. EU-weit sowie innerhalb eines Mitgliedstaates haben finanzstärkere Regionen gegenüber finanzschwächeren den Vorteil, dass sie gegenüber Investoren mehr Forderungen stellen können und einen größeren Verhandlungsspielraum haben. Zudem belastet der

³ Ebd.

⁴ Europäische Umweltagentur (2024), European Climate Risk Assessment, EEA Report 01/2024 [“European Climate Risk Assessment“], S. 207.

zusätzliche administrative Aufwand, der mit der Berücksichtigung von neuen Kriterien einhergeht, größere Unternehmen weniger als kleinere. Hierbei kommt es letztlich auf die konkrete Ausgestaltung an. Dass die Einbeziehung von Klimarisiken in öffentliche Investitionen u.a. durch die zügige Umsetzung der Netto-Null-Industrie-Verordnung [(EU) 2024/1735] erreicht werden soll, ist sachgerecht. Eine konsequente Um- und Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften steigert die Wirksamkeit und minimiert Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt.

1.3 Wasser

Wasser ist unersetzbare Lebensgrundlage, transportiert Stoffströme und reguliert das Klimasystem der Erde. Gewässerökosysteme bieten Lebensraum, fangen Gewässerbelastungen auf und dämpfen extreme Wetterereignisse. Menschen benötigen sauberes Wasser zur Ernährung und Reinigung, sie nutzen es in der Landwirtschaft und setzen es in vielfältiger Weise in der Industrie und zur Stromerzeugung ein. Ferner dienen Gewässer als Schifffahrtswege und Schadstoffsenken sowie dem Tourismus⁵. Klimarisiken gefährden die Versorgung mit ausreichenden Mengen an Wasser in hinreichend guter Qualität, die für diese Ökosystemdienstleistungen erforderlich sind. Hochwasser gefährdet Leben und Sachwerte.⁶

2019 entfiel der größte Teil der jährlichen Wasserentnahme in der EU auf die Kühlung für die Stromerzeugung (32%).⁷ Extremwetterereignisse, wie Fluten und Hitzewellen, können die Stromerzeugung reduzieren und infolgedessen, den Strompreis erhöhen.⁸ Zukünftig wird sich die Hauptnachfrage nach Energie in der EU voraussichtlich von den Wintermonaten in den Sommer verschieben, z.B. durch den Bedarf nach Kühlung von Gebäuden. Auch wird die Wassernachfrage durch erneuerbare Energien weiter steigen, etwa durch Wasserkraft, aber auch durch den steigenden Bedarf an grünem Wasserstoff.⁹ Angesichts der essenziellen Bedeutung von Wasser für das Leben als auch die Wirtschaft ist eine umfassende Bestandsaufnahme der relevanten Klimarisiken unbedingt geboten und kann nur ein erster Schritt zu einem effektivem Wassermanagement sein.

Ein flexibles Wassermanagement beinhaltet nicht nur statische Maßnahmen, wie den Bau von Deichen, sondern auch flexible Anpassungsmaßnahmen, wie Landnutzungsänderungen. Das kann bedeuten, dass in bestimmten Gebieten nicht mehr gebaut werden darf oder nur nach bestimmten Vorgaben, z.B. in Form strengerer baurechtlicher Auflagen. Auch können Informationen an oder Empfehlungen für die betroffene Bevölkerung in diesen Gebieten bereitgestellt werden.¹⁰ Die von der Kommission geplante Bestandsaufnahme kann die Identifizierung solcher Gebiete unterstützen.

1.4 Klimaversicherung

Zukünftig können sich Klimarisiken insbesondere auf Sektoren, in denen der Versicherungsschutz von Klimarisiken durch Extremwetterereignisse („Klimaversicherung“) nicht weit verbreitet ist, auf die Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit von Versicherungen auswirken. Mit zunehmenden Klimarisiken kann ein Versicherungsschutz in manchen Gebieten extrem teuer, wenn nicht sogar unmöglich werden.¹¹ Eine oder nacheinander mehrere schwere Überschwemmungen können sich auf die Erschwinglichkeit bzw. Verfügbarkeit von Hochwasserversicherungen auswirken, da dies zu einer Verteuerung des Versicherungs- und Rückversicherungsschutzes und entsprechend zu höheren Prämien für die Kunden führt. Dies könnte wiederum einen größeren Teil der Bevölkerung dazu veranlassen, auf Versicherungen zu verzichten.¹² Derzeit haben einige Mitgliedstaaten, wie Frankreich oder Belgien, eine Pflichtversicherung für Elementarschäden. In Mitgliedstaaten ohne Versicherungspflicht liegt der Anteil der Versicherungsnehmer bei unter 50%.¹³ Insgesamt waren in der Vergangenheit nur 35% der durch extreme Wetter- und Klimaereignisse verursachten Gesamtschäden in Europa versichert.¹⁴ Gleichzeitig ist ohne

⁵ Ebd., S. 73.

⁶ Reichert, G. (2022), Schutz der Binnengewässer, in: Proelß, A. (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, S. 680-779 (688).

⁷ Die Landwirtschaft hatte den zweitgrößten Anteil mit 28%, gefolgt von der öffentlichen Wasserversorgung (20%) sowie dem produzierenden Gewerbe (13%) und der damit verbundenen Kühlung (5%). European Climate Risk Assessment, S. 73.

⁸ Für eine genau Erklärung, wie der Strompreis festgelegt wird, s. Schwind, S. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2022), EU Emergency Intervention in the Electricity Market, [cepAdhoc 10/2022](#).

⁹ European Climate Risk Assessment, S. 80.

¹⁰ Kreibich, H. / Bubeck, P. / Van Vliet, M. / De Moel, H. (2015), A review of damage-reducing measures to manage fluvial flood risks in a changing climate; in: Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change 20(6), pp. 967–989.

¹¹ Europäische Kommission (2013), Mitteilung COM(2013) 213 vom 16. November 2013, Grünbuch – Versicherung gegen Naturkatastrophen und von Menschen verursachte Katastrophen, S. 6; Van Roosebeke, B. / Baran, A. / Kiesow, A. (2013), Versicherungen gegen Katastrophen, [cepAnalyse 47/2013](#).

¹² European Climate Risk Assessment, S. 172.

¹³ Krähnert, K. / Hott, C. / Osberhaus, D. / Hecker, L. P. / Wätzold, F. / Habtemariam, L. T. / Fluhrer, S. (2021) Versicherung gegen Klimarisiken – zwischen privater Vorsorge und staatlicher Intervention; Hintergrundpapier zum 10. Forum Klimaökonomie; S. 7.

¹⁴ EIOPA (2020), EIOPA's pilot dashboard addresses the natural catastrophe protection gap, 4. Dezember 2020.

Versicherungsschutz oft die staatliche Bereitstellung von Geldern zum Wiederaufbau nach Naturkatastrophen notwendig, was mit großen finanziellen Risiken für die Mitgliedstaaten verbunden sein kann.¹⁵ Staatliche Kompensationen für Katastrophenschäden sind kein tragfähiges Konzept für die zukünftige Katastrophenbewältigung. Bei Hochwasserereignissen, die statistisch ca. alle 100 Jahren auftreten – also eine einprozentige Wahrscheinlichkeit haben, in einem bestimmten Jahr aufzutreten – können die Ausgaben der Mitgliedstaaten, um die betroffenen Gebiete zu unterstützen, zwischen 7–17% des BIPs betragen.¹⁶ Gleichzeitig kommen sie einer Subventionierung einzelner Gebäudeeigentümer gleich, die auf einen angemessenen Versicherungsschutz verzichten („moral hazard“, in diesem Fall spricht man auch vom „Naturkatastrophensyndrom“¹⁷). Wenn das finanzielle Risiko durch Schäden von Extremwetterereignissen dem Einzelnen abgenommen wird, können weitere falsche Anreize gesetzt werden, etwa zum Erwerb von Eigentum in katastrophengefährdeten Gebieten. Auf diese Weise kann die Bebauung in riskanten Gebieten gefördert oder zumindest nicht reduziert werden. Das steht dem Ziel der Klimaresilienz diametral entgegen. Umgekehrt können Klimaversicherungen die Kosten für staatliche Interventionen verringern. Zudem können, je nach Ausgestaltung der Versicherung, Anreize geschaffen werden, um Präventionsmaßnahmen zu treffen – z.B., wenn Hausbesitzer geringere Prämien zahlen, wenn sie mehr in eine klimaresiliente, vor Klimarisiken schützende Bauweise investieren. Schon 2013 betonte die Kommission den Vorteil risikobasierter Versicherungstarife für Versicherungen gegen Katastrophenschäden: Solche Tarife setzen effiziente Anreize, Schäden vorzubeugen, und wirken sich so auf die Immobilienpreise aus. Pauschalprämien sind daher abzulehnen.¹⁸

Die Nutzung von Liegenschaften und die Flächenplanung beeinflussen die Auswirkungen von Klimarisiken und somit auch die Kosten der Versicherung. So hat etwa die Bebauung von überschwemmungsgefährdeten Gebieten zur Entwicklung umfangreicher Hochwasserschutzsysteme geführt. Während das Hochwasserrisiko im Allgemeinen verringert wird, kann der Bau von Deichen paradoxerweise auch die potenziellen Schäden durch Hochwasser erhöhen, da er neue Entwicklungen fördert, die den potenziellen Schaden einer Überschwemmung vergrößern („Deicheffekt“). Daher ist die Raumplanung ein wichtiges Instrument zur Bewältigung von Hochwasserrisiken.¹⁹ Der Staat hat durch Flächenplanung Einfluss auf Versicherungsprämien sowie auch Kosten von Katastrophenhilfen, indem z.B. keine Baugebiete in Hochwassergebieten ausgewiesen werden. Dennoch können schwere Überschwemmungen auch in vermeintlich sicheren Gebieten durch Starkregen oder Sturzfluten verursacht werden. Oftmals werden Ereignisse unterschätzt, die eine geringe Eintrittswahrscheinlichkeit bei gleichzeitig schweren Folgen haben, was zu der geringen Inanspruchnahme von Klimaversicherungen beiträgt.²⁰ Klimarisiken können durch verzerrtes Risikobewusstsein aufgrund von fehlenden Informationen falsch eingeschätzt werden. Informationskampagnen können in der Bevölkerung ein Bewusstsein für Klimarisiken schaffen.

Etwaige Empfehlungen der Kommission für Klimaversicherungen sollten den Vorteil risikobasierter Versicherungstarife hervorheben, da nur diese die nötigen Anreize setzen, Schäden effizient vorzubeugen. Eine allgemeine Versicherungspflicht mit Einheitsprämien würde zwar dem mangelnden Risikobewusstsein vieler Bürger entgegenwirken und den Staat als Helfer entlasten. Sie würde jedoch Bürger, die in Niedrigrisikogebieten leben, übermäßig belasten und keine Anreize zur Risikoprävention setzen.

Die Kommission dringt darauf, dass sich Verbraucher und Unternehmen angesichts der Klimarisiken und zunehmender Naturkatastrophen besser gegen Klima- und Umweltrisiken absichern und den diesbezüglichen Versicherungsschutz ausbauen. Das soll u.a. durch die Solvabilität-II-Richtlinie²¹ [2009/138/EG] erreicht werden. Diese gilt seit 2016 und enthält Vorschriften für Versicherungen, insbesondere zum Solvenzkapital, zur Governance,

¹⁵ Europäische Kommission (2013), Mitteilung COM(2013) 213 vom 16. November 2013, Grünbuch – Versicherung gegen Naturkatastrophen und von Menschen verursachte Katastrophen, S. 10 f.; Van Roosebeke, B. / Baran, A. / Kiesow, A. (2013), Versicherungen gegen Katastrophen, [cepAnalyse 47/2013](#).

¹⁶ Die Höhe der Ausgaben hängt letztlich davon ab, wie genau die staatliche Hilfe ausgestaltet sein wird –z.B. ob nur einkommensschwache Haushalte oder alle nicht versicherten Haushalte staatliche Unterstützung erhalten. World Bank (2021), Economics for Disaster Prevention and Preparedness – Financial Risk and Opportunities to Build Resilience in Europe, World Bank.

¹⁷ Kunreuther, H. (1996), Mitigating disaster losses through insurance; *Journal of Risk and Uncertainty* 12(2), pp. 171–187.

¹⁸ Europäische Kommission (2013), Mitteilung COM(2013) 213 vom 16. November 2013, Grünbuch – Versicherung gegen Naturkatastrophen und von Menschen verursachte Katastrophen, S. 10 f.; Van Roosebeke, B. / Baran, A. / Kiesow, A. (2013), Versicherungen gegen Katastrophen, [cepAnalyse 47/2013](#).

¹⁹ Kreibich, H. / Bubeck, P. / Van Vliet, M. / De Moel, H. (2015), A review of damage-reducing measures to manage fluvial flood risks in a changing climate; in: *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 20(6); p. 967–989.

²⁰ Krähnert, K. / Hott, C. / Osberhaus, D. / Hecker, L. P. / Wätzold, F. / Habtemariam, L. T. / Fluhrer, S. (2021) Versicherung gegen Klimarisiken – zwischen privater Vorsorge und staatlicher Intervention; Hintergrundpapier zum 10. Forum Klimaökonomie; S. 7.

²¹ Europäische Kommission (2021), Vorschlag COM(2021) 581 vom 22. September 2021 für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2009/138/EG („Solvabilität II“); Eckhard, P. (2022), Solvabilität-II-Review, [cepAnalyse 2/2022](#).

zum Risikomanagement, zur Aufsicht sowie zu Berichts- und Offenlegungspflichten. Versicherungen müssen künftig im Rahmen von Solvabilität II ihre „unternehmenseigenen Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung“ (ORSA) analysieren und darlegen, inwiefern sie „wesentlichen Risiken“ im Zusammenhang mit dem Klimawandel ausgesetzt sind. Sind sie das, müssen sie alle drei Jahre im Rahmen der Analyse zwei Szenarien betrachten und deren Auswirkungen auf ihre Geschäftstätigkeit untersuchen: einmal eine Erderwärmung von weniger als 2°C und einmal von deutlich über 2°C oder mehr.²² Die Europäische Versicherungsaufsichtsbehörde (EIOPA) soll mindestens alle fünf Jahre prüfen und der Kommission berichten, ob wegen neuer Erkenntnisse über die Häufigkeit und Schwere von Naturkatastrophen eine Anpassung der Solvenzkapitalanforderung für das „Nichtlebenskatastrophenrisiko“ nötig ist.²³ Das „Nichtlebenskatastrophenrisiko“ ist das Risiko nachteiliger Wertveränderungen der Verbindlichkeiten einer Nichtlebensversicherung aufgrund der Ungewissheit über die Preis- und Rückstellungsfestlegung für extreme oder außergewöhnliche Ereignisse.²⁴ Die Gefahr systemischer Risiken für die Versicherungswirtschaft durch Naturkatastrophen ist derzeit gering. Dies kann sich aber langfristig ändern.²⁵ Folglich kann eine stärkere Berücksichtigung von Klimarisiken die Finanzstabilität fördern. Dies kann durch die Anforderung in der neuen Solvabilität-II-Richtlinie – dass Versicherungsunternehmen „wesentliche Risiken“, denen sie im Zusammenhang mit dem Klimawandel ausgesetzt sein können, untersuchen müssen – unterstützt werden.

2 Juristische Bewertung

2.1 Kompetenz

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

2.2 Subsidiarität

Klimawandel ist nicht nur ein grenzüberschreitendes, sondern ein globales Problem, das einzelne Staaten nicht lösen können. Daher ist EU-Handeln auch zur Anpassung an den Klimawandel grundsätzlich gerechtfertigt. Allerdings ist bei der Festlegung konkreter Anpassungsmaßnahmen das europarechtliche Subsidiaritätsprinzip zu beachten [Art. 5 Abs. 3 EUV]. Demnach darf die EU in den Bereichen, die – wie der Klimaschutz – nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig werden, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen“ besser auf EU-Ebene zu verwirklichen sind. Die Ausführungen der Kommission zur Identifizierung von „Risikoträgern“ machen deutlich, dass sie sich grundsätzlich der Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips an die Zuordnung von Verantwortlichkeiten für Anpassungsmaßnahmen zwischen der EU-Ebene und innerhalb der Mitgliedstaaten bewusst ist. Dabei besteht die Herausforderung darin festzulegen, über welche Anpassungsmaßnahmen aufgrund der Nähe zu den konkreten Gegebenheiten innerhalb der Mitgliedstaaten möglichst vor Ort entschieden werden sollte oder eben auch nicht. Unabhängig davon ist es angesichts oft komplexer und/oder grenzüberschreitender Wirkungszusammenhänge grundsätzlich geboten, EU-weite, nationale, regionale und lokale Anpassungsmaßnahmen auf EU-Ebene zu koordinieren.

2.3 Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die von der Kommission thematisierten potenziellen Strategien und Maßnahmen zur Anpassung an die unvermeidbaren Auswirkungen des Klimawandels, um die EU klimaresilienter zu machen, sind zumindest von ihrem Grundansatz her nicht nur mit den EU-Verträgen vereinbar, sondern vielmehr sogar europarechtlich geboten. Sie sind Ausdruck des Vorsorge- und Vorbeugeprinzips, das als konstituierender Grundsatz der EU-Umweltpolitik kodifiziert ist [Art. 191 Abs. 2 AEUV]. Bereits die UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) von 1992²⁶ verpflichtet ihre Vertragsparteien, einschließlich der EU und ihrer Mitgliedstaaten, „Vorsorgemaßnahmen [zu] treffen, um den Ursachen der Klimaänderungen vorzubeugen, sie zu verhindern oder so gering wie möglich zu halten [...]“

²² Künftige Solvabilität-II-Richtlinie, neuer Art. 45a.

²³ Ebd., neuer Art. 304a Abs. 2.

²⁴ Ebd., Art. 105.

²⁵ EIOPA (2018), [Insurance stress test 2018](#).

²⁶ [United Nations Framework Convention on Climate Change \(1992\)](#).

[Art. 3 Abs. 3 Satz 1 UNFCCC]. Demnach soll „[i]n Fällen, in denen ernsthafte oder nicht wiedergutzumachende Schäden drohen, [...] das Fehlen einer völligen wissenschaftlichen Gewissheit nicht als Grund für das Aufschieben solcher Maßnahmen dienen [...]“ [Art. 3 Abs. 3 Satz 2 UNFCCC]. Das Vorsorgeprinzip greift folglich in Risikosituationen, in denen Ungewissheit über den Wahrscheinlichkeitsgrad für die Verwirklichung einer Gefahr – hier für das Erdklima und für Klimaschäden – besteht, die nicht vollständig aufgeklärt werden kann. Dabei zielt es darauf ab, nicht repressiv erst bereits eingetretene Schäden für die Umwelt bzw. das Klima zu beheben, sondern präventiv zu handeln, um so Schäden erst gar nicht entstehen zu lassen. Die Herausforderung für die EU und ihre Mitgliedstaaten besteht darin, im konkreten Einzelfall im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse abzuwägen, welche Anpassungsmaßnahmen auch angesichts von Unsicherheiten geeignet, erforderlich und insgesamt verhältnismäßig sind [Art. 5 EUV].

D. Fazit

Es ist sachgerecht und europarechtlich geboten, dass die EU Klimarisiken durch vorsorgende Klimaanpassungsmaßnahmen begegnen will. Diese können die Notwendigkeit zur nachträglichen Schadensbehebung verringern und so insgesamt wirtschaftliche Schäden vermeiden. Da mehrere politische Ebenen – EU, Mitgliedstaaten, Regionen, Kommunen – für die Umsetzung verschiedener Maßnahmen zuständig sind, hilft es klarzustellen, wer als „Risikoträger“ für Anpassungsmaßnahmen verantwortlich ist und diese finanziert. Auf diese Weise können alle relevanten Handlungsfelder koordiniert und ohne Lücken und Doppelarbeit bearbeitet werden. Die Frage, wie eine Gesellschaft mit Klimarisiken umgeht, ist komplex, da deren Eintreten immer mit Unsicherheiten verbunden ist. Es muss ausgehandelt werden, wie viele Ressourcen in die Vermeidung von Klimarisiken investiert werden und wie diese eingesetzt werden sollen. Vor diesem Hintergrund erleichtert der von der Kommission angestrebte Ausbau von Wissen über die zu erwartenden Auswirkungen des Klimawandels sowie Wirkungsweisen und Kosten der Anpassungsmaßnahmen effiziente Entscheidungen. Auf EU-Ebene erhobene Daten können es den Mitgliedstaaten und Regionen ermöglichen, ihren Verpflichtungen hinsichtlich der Klimawandelanpassung besser nachzukommen.

Infolge des Klimawandels werden kritische Infrastrukturen – insbesondere für die Strom-, Wärme- und Wasserversorgung – vulnerabler. Neue europäische Normen können daher die Anpassung an den Klimawandel unterstützen. Dennoch muss z.B. bei neuen Vorschriften im Baurecht darauf geachtet werden, dass sich hierdurch das Bauen nicht weiter verteuert. Da die Vergabe öffentlicher Aufträge 14% des BIPs der EU ausmacht, besteht hier ein großer Hebel, um Klimarisiken in öffentliche Investitionen zu integrieren. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass durch solche nicht preisbezogenen Kriterien Verteilungskonflikte entstehen können. Zudem belastet der zusätzliche administrative Aufwand, der mit der Berücksichtigung von neuen Kriterien einhergeht, größere Unternehmen weniger als kleinere. Hierbei kommt es letztlich auf die Ausgestaltung an.

Klimarisiken können sich in Zukunft auf die Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit von Versicherungen auswirken, insbesondere in Sektoren, in denen Versicherungsschutz gegen Klimarisiken aufgrund extremer Wetterereignisse („Klimaversicherungen“) nicht weit verbreitet ist. Gleichzeitig ist ohne privaten Versicherungsschutz die staatliche Bereitstellung von Hilfgeldern zum Wiederaufbau nach Naturkatastrophen notwendig, was mit großen finanziellen Risiken für die Mitgliedstaaten verbunden sein kann. Wenn das finanzielle Risiko durch Schäden von Extremwetterereignissen dem Einzelnen abgenommen wird, können weitere falsche Anreize gesetzt werden, etwa zum Erwerb von Eigentum in katastrophengefährdeten Gebieten. Empfehlungen der Kommission für Klimaversicherungen sollten den Vorteil risikobasierter Versicherungstarife hervorheben, da nur diese die nötigen Anreize setzen, Schäden effizient vorzubeugen. Eine allgemeine Versicherungspflicht mit Einheitsprämien würde zwar dem mangelnden Risikobewusstsein vieler Bürger entgegenwirken und den Staat als Helfer entlasten. Sie würde jedoch Bürger, die in Niedrigrisikogebieten leben, übermäßig belasten und keine Anreize zur Risikoprävention setzen.