



TRANSIZIONE
ECOLOGICA,
SOSTENIBILITÀ E
SFIDE GLOBALI

Fascicolo 1-2025

Diritto e **Clima**

RIVISTA QUADRIMESTRALE DEL CENTRO DI RICERCA
“TRANSIZIONE ECOLOGICA, SOSTENIBILITÀ E SFIDE GLOBALI”



Editoriale Scientifica

Direttore responsabile: Enzo Di Salvatore

Vicedirettore: Salvatore Dettori

Coordinatore del Comitato di Redazione: Omar Makimov Pallotta

Comitato di Direzione: Angelica Bonfanti, Antonio Giuseppe Chizzoniti, Daniele Coduti, Irene Canfora, Domenico Dalfino, Rosita Del Coco, Salvatore Dettori, Leonardo Di Carlo, Enzo Di Salvatore, Marina Frunzio, Donatella Morana, Mauro Pennasilico, Nicola Pisani, Emanuela Pistoia, Bartosz Rakoczy, Federico Roggero, Francesca Rosa, Elisabetta Rosafio.

Comitato scientifico: Mariagrazia Alabrese, Francisco Balaguer Callejòn, Marco Benvenuti, Francesco Saverio Bertolini, Raffaele Bifulco, David Brunelli, Michael Cardwell, Marc Carrillo Lopez, Mauro Catenacci, Marcello Cecchetti, Lorenzo Cuocolo, Michele Della Morte, Marina D'Orsogna, Giovanni Di Cosimo, Giuseppe Franco Ferrari, Spyridon Flogaitis, Pietro Gargiulo, Francesca Romanin Jacur, Luca Loschiavo, Luca Marafioti, Giuseppe Marazzita, Paolo Marchetti, Francesco Martines, Massimiliano Mezzanotte, Alessandro Morelli, Maria Esther Muniz Espada, Angela Musumeci, Leonardo Pastorino, Barbara Pezzini, Andrea Porciello, Elisabetta G. Rosafio, Domenico Russo, Gianluca Sadun Bordoni, Gino Scaccia, Massimo Siclari, Rezarta Tahiraj, Mariachiara Tallacchini, Josephine Van Zeben, Zbigniew Witkowski, Alberto Zito.

Comitato di Redazione: Alessandra Alfieri, Alessandro Cardinali, Giuseppe Delle Foglie, Matteo Di Natale, Gabriele Fiorella, Francesco Gallarati, Camilla Gernone, Francesco Giacchi, Jakub Medda, Francesca Morganti, Omar Makimov Pallotta, Giacomo Palombino, Giovanni Provisiero, Federico Valentini.

Tutti gli articoli del fascicolo sono stati sottoposti a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

SOMMARIO FASCICOLO N. 1

PRESENTAZIONE

Enzo Di Salvatore, *Perché questa rivista* III

SAGGI

Daniela Dobre, *Democracia y cambio climático: las potestades del banco central europeo en el paradigma del crecimiento sostenible, a la luz de la jurisprudencia del Bundesverfassungsgericht* 3

Anna Sophia Peuser, *Die Kohärenz von Klimawandelanpassungsvorgaben der Europäischen Union und Deren Erfüllung in Deutschland* 61

Christina Zournatzi, *Il potenziamento delle infrastrutture ferroviarie per una mobilità sostenibile* 99

ARTICOLI

Francesco Garganese, *Il principio della capacità contributiva e le sue implicazioni in materia di tassazione ambientale* 135

Francesco Martines, *Diritti e tutela dei migranti climatici* 161

Andrea Porciello, *Etica ambientale e ontologia della natura* 191

Rossana Vulcano, *I domini collettivi e la gestione sostenibile delle risorse naturali* 215

NOTE A SENTENZA

Leandra Abbruzzo, <i>Cambiamento climatico e turismo sostenibile: la Corte costituzionale tra ambiente, competenze regionali e leale collaborazione</i>	247
Giulia Baliva, <i>La Corte di giustizia UE si pronuncia a favore del lupo</i>	269
Giuseppe Naglieri, <i>Downstream emissions e governance dei progetti fossili: evoluzione e limiti delle valutazioni di impatto ambientale dalla giurisprudenza britannica al contenzioso climatico globale</i>	291
Anna Papa, <i>Il clima nelle argomentazioni dei giudici italiani: un primo passo</i>	317
<i>Hanno scritto in questo numero</i>	333

Saggi

Anna Sophia Peuser

DIE KOHÄRENZ VON KLIMAWANDELANPASSUNGSVORGABEN DER EUROPÄISCHEN UNION UND DEREN ERFÜLLUNG IN DEUTSCHLAND

SOMMARIO: A. Rechtliche Ansätze zur Klimaanpassung im internationalen und europäischen Kontext. – I. Völker- und europarechtliche Vorgaben zur Klimawandelanpassung. – 1. Klimawandelanpassung in der Klimarahmenkonvention: Ziele und Verpflichtungen. – 2. Das Pariser Abkommen: Anpassungsvorgaben und Umsetzungsschwächen. – 3. Die Rolle der EU im internationalen Klimaregime. – II. Europäische Anpassungsstrategien und rechtliche Rahmenbedingungen. – 1. Die Ziele der EU-Klimaanpassungsstrategien. – 2. Steuerungsmechanismen in der Governance-Verordnung und dem Europäischen Klimagesetz. – III. Klimaanpassung im europäischen Politikplanungsrecht. – 1. Kompetenzen zum Erlass von Klimaanpassungsmaßnahmen. – 2. Vorgaben für die Mitgliedstaaten. – IV. Kohärenz und Umsetzung der europäischen Vorgaben. – 1. Bewertung des Europäischen Rechnungshof. – 2. Berichtspflichten und Evaluierung der Klimawandelanpassung. – 3. Kenntnis und Nutzung der EU-Instrumente. – 4. Sicherstellung nachhaltiger Anpassung. – 5. Zwischenfazit. – B. Klimaanpassung in Deutschland. – I. Inhalt und Bedeutung des nationalen Klimaanpassungsgesetzes. – 1. Zielsetzung. – 2. Vorsorgende Klimaanpassungsstrategie. – 3. Etablierte Berichtspflichten und Monitoringmechanismus. – 4. Rolle der Länder. – II. Das Klimaanpassungsgesetz im europäischen und nationalen Kontext. – 1. Erfüllung der Europäischen Vorgaben durch das KAnG. – 2. Auswirkungen auf nationale und regionale Klimaanpassungspolitik. – C. Fazit. – I. Entwicklung der internationalen und europäischen Klimaanpassungspolitik. – II. Das KAnG als Verbesserung der nationalen Anpassungsstrategie. – III. Klimawandelanpassung als dynamisches Handlungsfeld.

A. Rechtliche Ansätze zur Klimaanpassung im internationalen und europäischen Kontext

Die Auswirkungen des menschengemachten Klimawandels gehören zu den drängenden Themen unserer Zeit. Dabei ist von naturwissenschaftlicher Seite schon lange bekannt, welche Maßnahmen zu ergrei-

fen wären, um die nachteiligen Auswirkungen zu vermeiden oder wenigstens gering zu halten. Ein bedeutender Akteur im Umgang mit dem Klimawandel ist die Rechtswissenschaft. Dies meint nicht nur die Rechtsprechung, die mit Zurechnungs- und Verantwortungsfragen einhergeht und teils innovative Judikate hervorbringt¹, sondern auch Fragen an die Gesetzgebung und wie hier der Klimawandel mit seinen nicht sicher prognostizierbaren Folgen behandelt wird.

Der primäre Fokus des Mehrebenensystems liegt auf dem Schutz des Klimas. Unter Klimaschutzrecht fällt hierbei „die Summe derjenigen Rechtsnormen, die das Klima vor anthropogenen Einwirkungen schützen sollen“². Für ein weiteres Verständnis kann Klimaschutzrecht auch als die „Summe der Rechtsnormen, die dem Schutz des Klimas durch Vorbeugung und/oder Wiederherstellung dienen“³, verstanden werden. Auf die Entnahme von Treibhausgas gerichtete Maßnahmen sind nicht vom Klimaschutzrecht umfasst⁴. Im Klimarahmenübereinkommen, das die Grundlage für das internationale Klimaschutzregime darstellt, einigte sich die internationale Staatengemeinschaft auf das Ziel, die „Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird.“ Weiter wird erklärt, dass dies „innerhalb eines Zeitraums erreicht werden [sollte], der ausreicht, damit sich die Ökosysteme auf natürliche Weise den Klimaänderungen anpassen können, die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird und die wirtschaftliche Entwicklung auf nachhaltige Weise fortgeführt werden kann“⁵.

Da die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre kein tatsächlich erreichbares Ziel mehr darstellt, rückt auch die Anpassung an die Auswirkungen verstärkt in den rechtlichen Fokus. Dies zeigt sich auch in der Ausgestaltung des Pariser Abkommens (PA), insbesondere mit der Ausgestaltung des Art. 7 PA, der primär

¹ So u.a. BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18; EGMR, Urt. v. 9.4.2024, 53600/20 – Klima Seniorinnen v. Schweiz.

² Gärditz, JuS 2008, 324.

³ *Kabl/Gärditz*, Umweltrecht § 6, Rn. 6.

⁴ *Markus/Heß/Otto/Dittmeyer*, ZUR 2023, 131 (139 f.).

⁵ Art. 2 Klimarahmenkonvention (KRR).

Vorgaben zur Anpassung enthält. Unter Klimawandelanpassung können Maßnahmen verstanden werden, die zum Ziel haben, die unabwendbaren Folgen des Klimawandels zu bewältigen, indem der menschliche Lebensraum und die Natur durch Schutz- und Anpassungsmaßnahmen ertüchtigt werden⁶. Vom Intergovernmental Panel for Climate Change (IPCC) beinhaltet die Anpassung an den Klimawandel zudem den Prozess der Ausrichtung auf das tatsächliche oder erwartete Klima und dessen Auswirkungen⁷. Während der Klimaschutz die Ursachen des Klimawandels also zeitlich vorgelagert eindämmen soll, bezieht sich die Anpassung auf die trotz Eindämmungsbemühungen eintretenden Folgen. Dennoch muss auch im Bereich der Anpassung aufgrund der Unvorhersehbarkeit der konkreten Auswirkungen vorzeitig mit Prognosen gearbeitet werden. Im Unterschied zur einmaligen Krisenreaktion geht es zudem um eine Serie proaktiver Maßnahmen, um dem Zusammenwirken von Gefahren, Exposition und Anfälligkeit zu begegnen⁸. Ein zentrales Merkmal für das Feld der Adaption ist die Anpassung vor Ort. Trotz der notwendig lokalen Umsetzung ist die Klimawandelanpassung auch eng mit transnationalen Entwicklungen verknüpft. Dies liegt an den transnationalen Folgen, die die Zunahmen von Wetterextremen und Katastrophen mit sich bringen. Durch die daraus resultierenden Folgen wie etwa der klimabedingten Migration (Verstärkung von Migrationsströmen infolge unzureichender Anpassung)⁹ oder wirtschaftliche Folgen infolge von klimabedingten Produktionsausfällen¹⁰. Diese Beispiele verdeutlichen, dass Klimaanpassung auf den ersten Blick eine lokale Frage zu betreffen scheint, allerdings aufgrund der Resultate einer unzureichenden Anpassung auch eine gewichtige transnationale Komponente

⁶ Vgl. *Fischer*, Grundlagen und Grundstrukturen eines Klimawandelanpassungsrechts, S. 13 ff.; *Kment*, JZ 2010, 62 (63); *Kloepfer*, EurUP 2018, 34 (38, 40 f.).

⁷ IPCC, 2014: Klimaänderung 2014: Synthesebericht zum 5. Sachstandsbericht des IPCC, Genf, S. 126.

⁸ IPCC, 2014: Klimaänderung 2014: Synthesebericht zum 5. Sachstandsbericht des IPCC, Genf, S. 84, 100f.

⁹ IPCC, 2014: Klimaänderung 2014: Synthesebericht zum 5. Sachstandsbericht des IPCC, Genf, S. 84, 100 f.; zum Regelungsbedarf und zu Regelungspotentialen von „Klimaflicht“, s. *Fontana*, ZAR 2023, 55.

¹⁰ Dazu *Kotz/Levermann/Wenz*, Nature 2024, 551; *Hilbert*, ZUR 2023, 259 (259).

beinhaltet, für die langfristige und kohärente Lösungen zu entwickeln sind. Bei einer Betrachtung der völkerrechtlichen Vorgaben für die Anpassung fällt dennoch auf, dass die Vorgaben weich sind. Dies ist nicht nur dem Vorwurf der Durchsetzungsschwäche, dem sich das Völkerrecht regelmäßig ausgesetzt sieht, geschuldet, sondern lässt sich auch mit den Anforderungen an die Anpassungsmaßnahmen erklären, die sich nach den jeweiligen Begebenheiten richten, die lokal vorherrschen.

Daher ist es konsequent, dass mit dem Ziel der Klimarahmenkonvention, die ein Leben unter den Auswirkungen des Klimawandels ermöglichen soll, neben der Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre zwingend die Anpassung an die aus dem menschengemachten Klimawandel resultierenden Änderungen einhergeht. Dafür sieht die Konvention für die Vertragsparteien vor, Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen, um nachteilige Auswirkungen der Klimaänderungen abzuschwächen. Dies wird darüber hinaus in Art. 4 Abs. 1 lit. e) KRK deutlich, nach dem eine „Vorbereitung an die Auswirkungen der Klimaänderungen“ durch eine Zusammenarbeit nach dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten gefordert wird. In Art. 4 Abs.1 KRK wird auch deutlich, dass die erforderlichen Maßnahmen im Bereich des Klimaschutzes einige nationale Handlungsbereiche betreffen¹¹.

I. *Völker- und europarechtliche Vorgaben zur Klimawandelanpassung*

Es ist bei Betrachtung der Maßnahmen auf Völkerrechtsebene zu erkennen, dass die Hierarchie für die Zielerreichung der Klimaschutzmaßnahmen den Klimaschutz durch die Reduktion von der Treibhausgaskonzentration höher gewichtet, während die Anpassungsmaßnahmen durch eine mittelbare Zielverfolgung das Gesamtziel ergänzen, ohne einen eigenen Beitrag zur Stabilisierung der Treib-

¹¹ Stoll/Krüger, Klimawandel, in: Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2. Aufl., Rn. 29.

hausgaskonzentration leisten zu können¹². Innerhalb des internationalen Klimaschutzregimes stellt die Klimarahmenkonvention ein Grundgerüst dar, die durch Protokolle und Anlagen weiter konkretisiert wird¹³. An dieses System, das sich für den Klimaschutz herausgebildet hat, ist auch der Schutz durch Klimawandelanpassung „angedockt“¹⁴. Durch die Ratifizierung der internationalen Dokumente durch die EU muss auch diese die Vorgaben der Anpassung gerecht werden¹⁵.

Die Nachhaltigkeitsstrategie der UN ist aufgrund ihrer Ausrichtung an den drei Säulen der Nachhaltigkeit (Ökonomisches, Ökologisches und Soziales) nicht ausschließlich dem internationalen Klimaschutz zuzuordnen. Allerdings betrifft auch hier Ziel 13, dass Maßnahmen zum Klimaschutz verlangt, Vorgaben zur Anpassung. Nach Ziel 13.1 wird die Stärkung der Widerstandskraft und Anpassungsfähigkeit gegenüber klimabedingten Gefahren und Naturkatastrophen in allen Ländern für die ökologische Nachhaltigkeit erreicht.

Die völkerrechtlichen Regelungen des internationalen Klimaregimes wurden von der Europäischen Union (EU) ratifiziert, sodass sie zur Umsetzung der darin enthaltenen Ziele verpflichtet ist. Dabei ist eine klare Unterscheidung zwischen Klimaschutz (Mitigation) und Klimaanpassung (Adaption) erforderlich: Während die Governance-Verordnung primär auf den Bereich des Klimaschutzes mit Emissionsreduktionszielen und Berichtspflichten zur Treibhausgasneutralität setzt (Mitigation), widmet sich das EU-KlimaG der Klimaanpassung stärker, aber dennoch mit weichen Vorgaben, die eine flexible Umsetzung durch die Mitgliedstaaten ermöglichen. Diese Unterscheidung ist prägend für die Adaption, da Anpassungsmaßnahmen regional variieren und nicht durch einheitliche Grenzwerte oder Budgets messbar sind.

¹² *Stoll/Krüger*, Klimawandel, in: Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2. Aufl., Rn. 14.

¹³ *Boysen*, AVR 2012, 377 (389 ff.).

¹⁴ *Hilbert*, ZUR 2023, 259 (260).

¹⁵ Annex I KKK; Beschluss (EU) 2016/1841 des Rates vom 5. 10. 2016 über den Abschluss des im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossenen Übereinkommens von Paris im Namen der Europäischen Union (ABl. L 282 vom 19.10.2016, S. 1).

1. Klimawandelanpassung in der Klimarahmenkonvention: Ziele und Verpflichtungen

Die Vorgabe der Klimarahmenkonvention aus Art. 3 Nr. 3 S. 1 Var. 2 der Konvention werden in Art. 4 Abs. 1 lit. b) Var. 2 KRK konkretisiert, indem dieser die Vertragsparteien verpflichtet, nationale und gegebenenfalls regionale Programme für den Bereich der Anpassung an den Klimawandel zu erarbeiten, diese umzusetzen, zu veröffentlichen und sie regelmäßig zu aktualisieren¹⁶. Die hieraus resultierende Planungspflicht trifft alle Vertragsparteien und stellt daher auch ein grundlegendes Element der Klimawandelanpassung auf internationaler Ebene dar¹⁷. Weiter wird in Art. 4 Abs. 1 lit. e), f) KRK zur internationalen Zusammenarbeit und damit einhergehend zu einer integrierten Klimawandelanpassungspolitik aufgerufen. Ergänzt wird dies durch die Informationspflichten nach Art. 12 der Konvention, die auch die ergriffenen und geplanten Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel betreffen¹⁸. Die Verpflichtung geht hierbei nicht über „allgemeine Beschreibungen“ hinaus, sodass die Vertragsparteien jeweils entscheiden können, welche Informationen sie für wichtig erachten, allerdings werden die Informationen nach Art. 12 Abs. 10 KRK veröffentlicht. Hierdurch entsteht eine Kontrollfunktion durch die Öffentlichkeit einerseits und die Konferenz der Vertragsparteien andererseits, da diese nach Art. 7 Abs. 2 lit. f), g) KRK die übermittelten Informationen überwachen¹⁹.

2. Das Pariser Abkommen: Anpassungsvorgaben und Umsetzungsschwächen

Während die Vorgaben zur Anpassung innerhalb der Klimarahmenkonvention vage gehalten sind, erhielt das Thema verstärkt Aufmerksamkeit im Rahmen der Ausarbeitung des Pariser Abkommens²⁰.

¹⁶ *Bischof*, Das Pariser Klimaschutzabkommen, S. 97 ff.

¹⁷ *Hilbert*, ZUR 2023, 259 (260).

¹⁸ S. Art. 12 Abs. 1 lit. b), c) KRK.

¹⁹ *Hilbert*, ZUR 2023, 259 (260).

²⁰ Näher zur Entwicklung des Abkommens und der Rolle der Adaption

Das Pariser Abkommen benennt die Anpassung an den Klimawandel bereits in seinen Zielen. Nach Art. 2 Abs. 1 lit. b) PA zielt das Abkommen auf die verbesserte Durchführung der KRK ab, indem unter anderem „die Fähigkeit zur Anpassung an die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen erhöht und die Widerstandsfähigkeit gegenüber Klimaänderungen sowie eine hinsichtlich der Treibhausgasemissionsarme Entwicklung so gefördert wird, dass die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird“. Konkreter wird in Art. 7 Abs. 9 PA bestimmt, dass sich die Vertragsparteien „mit Prozessen zur Planung der Anpassung und der Durchführung von Maßnahmen einschließlich der Ausarbeitung oder Verbesserung einschlägiger Pläne“ auseinandersetzen. Über diese Planungspflicht hinaus legt das Abkommen den Vertragsparteien Informationspflichten auf²¹, die ebenfalls als Kontrollinstrument fungieren²².

Die weichen Vorgaben im völkerrechtlichen Regime sind neben dem Bedürfnis einer Kompromissfindung auch mit der internationalen Regelungsstrategie im Bereich des Umweltschutzes zu begründen, die u.a. mangels eines gerichtlichen Durchsetzungsmechanismus innerhalb der Klimarahmenkonvention, nicht auf eine streitige Durchsetzung angelegt sind²³.

3. Die Rolle der EU im internationalen Klimaregime

Im internationalen Klimaregime kommt auch der Europäischen Union durch ihre Ratifizierung eine bedeutende Rolle zu²⁴, sodass sie auch in ihren zentralen Klimarechtsakten (insbesondere die Governance-Verordnung und das Europäische Klimagesetz) Bezug auf die

Stoll/Krüger, Klimawandel, in: Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2. Aufl., Rn. 72 ff.

²¹ S. zu den einzelnen Art. 7 Abs. 10 – 12 PA.

²² *Hilbert*, ZUR 2023, 259 (260).

²³ *Hilbert*, ZUR 2023, 259 (261).

²⁴ Beschluss (EU) 2016/1841 des Rates vom 5. Oktober 2016 über den Abschluss des im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossenen Übereinkommens von Paris im Namen der Europäischen Union (ABl. L 282 vom 19.10.2016, S. 1).

internationalen Abkommen nimmt²⁵, um deren Umsetzung sie sich bemüht²⁶. Auch hier liegt der Fokus den internationalen Vorgaben entsprechend auf der Reduktion der Treibhausgase. Eine ausdrückliche Bezugnahme auf die internationale Verpflichtung der Union findet sich bezüglich der Reduktion der Treibhausgase an zahlreichen Stellen der Governance-VO²⁷. Art. 1 Abs. 1 lit. A) der Governance-VO führt die langfristigen Verpflichtungen der Union im Bereich der Treibhausgasemissionen zur Erfüllung der Verpflichtungen nach dem Pariser Übereinkommen auf. Der nach Art. 3 EU-Klimagesetz eingesetzte Beirat hat nach Art. 3 Abs. 2 lit. b) EU-KlimaG unter anderem die Aufgabe, wissenschaftlich zu beraten und Berichte über bestehende und vorgeschlagene Maßnahmen der Union sowie über deren Vereinbarkeit mit den Zielen der internationalen Verpflichtungen der Union gemäß dem Pariser Übereinkommen zu erstellen. Die rechtzeitige Verfügbarkeit, Transparenz, Genauigkeit, Kohärenz, Vergleichbarkeit und Vollständigkeit der Berichterstattung der Union und ihrer Mitgliedstaaten an das Sekretariat des Klimarahmenübereinkommens und des Pariser Übereinkommens soll bereits nach Art. 1 Abs. 1 lit. b) Governance-VO durch den Governance Mechanismus erreicht werden. Auch in den Zwischenzielen sowie der Überprüfung des EU-KlimaG erfolgt eine ausdrückliche Bezugnahme²⁸. Art. 5 EU-KlimaG

²⁵ Zur Governance-VO im internationalen Gefüge des Klimaschutzrechts s. *Ruschinik*, Die Governance-VO der EU für die Energieunion und den Klimaschutz, S. 286 ff.

²⁶ S. insbes. Erwägungsgrund (1) der Governance-VO, sowie u.a. die Erwägungsgründe (7) ff, (20), (35) der Governance-VO. Erwägungsgrund (44) der Governance-VO nimmt ausdrücklich auf die Anpassung der Mitgliedstaaten an den Klimawandel zur Umsetzung der Verpflichtungen nach den internationalen Vorgaben Bezug. Außerdem finden sich ausdrückliche Bezüge auf die internationalen Ziele u.a. in den Erwägungsgründen (1) und (4) des EU-Klimagesetzes. Erwägungsgründe (8) und (31) des EU-Klimagesetzes gehen auf das internationale Ziel der Klimawandelanpassung nach dem Pariser Übereinkommen ein; Erwägungsgrund (9) EU-Klimagesetz nimmt zudem Bezug auf die Agenda 2030.

²⁷ U.a. Art. 4, 14, 15, 19 Governance-VO.

²⁸ Ausdrückliche Bezugnahmen im Rahmen der Zwischenziele finden sich in Art. 4 Abs. 3, 4 und 5 lit. l) KlimaG. Nach Art. 11 lit b) EU-KlimaG, müssen die internationalen Entwicklungen und Bemühungen zur Verwirklichung der langfristigen Ziele des Übereinkommens von Paris berücksichtigt werden.

widmet sich der Anpassung an den Klimawandel und nach Art. 5 Abs. 1 EU-KlimaG der Verbesserung der Anpassungsfähigkeit gemäß Art. 7 des Pariser Übereinkommens. Die nach Art. 5 Abs. 2 EU-KlimaG anzunehmende Unionsstrategie zur Klimawandelanpassung richtet sich ebenfalls nach dem Pariser Übereinkommen. Die weiteren Bestimmungen zur Anpassung richten sich auf die Abstimmung der Anpassungsmaßnahmen der Union und den Mitgliedstaaten (Abs. 3) und die Anpassungsstrategien und -pläne der Mitgliedstaaten sowie deren Umsetzung unter den Vorgaben des EU-KlimaG (Abs. 4).

Damit greift die EU in ihren Rechtsakten die internationalen Verpflichtungen auf und macht diese sichtbar. Darüber hinaus sollen die Regelungen eine effiziente und kohärente Umsetzung im Staatenverbund ermöglichen.

II. Europäische Anpassungsstrategien und rechtliche Rahmenbedingungen

1. Die Ziele der EU-Klimaanpassungsstrategien

Den in den Rechtsakten aufgegebenen Vorgaben gingen die EU-Anpassungsstrategie von 2013 voran. 2021 folgte eine neue Strategie zur Anpassung an den Klimawandel, die mit dem im Europäischen Klimagesetz angegebenen Ziel einhergeht, bis 2050 ein klimaresilientes Europa aufzubauen²⁹. In der aktuellen Anpassungsstrategie der EU bestätigt sich, dass die EU dem Klimawandel besonders stark ausgesetzt ist³⁰. Dies betrifft innerhalb der EU etwa verschiedene Wirtschaftstätigkeiten infolge der Wasserknappheit, aber auch die Bereiche der Gesundheit leiden zunehmend³¹. Damit zeigt sich auch auf EU-Ebene wie breit und gleichzeitig weitreichend die Klimawandelfolgen

²⁹ *Europäische Kommission*, COM (2021) 82 final, Mitteilung der Kommission, Ein Klimaresilientes Europa aufbauen, 24.2.2021, S. 3 f.

³⁰ *Europäische Kommission*, COM (2021) 82 final, Mitteilung der Kommission, Ein Klimaresilientes Europa aufbauen, 24.2.2021, S. 1 f.

³¹ *Europäische Kommission*, COM (2021) 82 final, Mitteilung der Kommission, Ein Klimaresilientes Europa aufbauen, 24.2.2021, S. 1.

sind. Auch die Auswirkungen, die außerhalb Europas auftreten machen sind innerhalb der EU spürbar³², sodass es einer kohärenten Anpassungspolitik bedarf.

Die vier Hauptziele der neuen Anpassungsstrategie liegen daher in einer intelligenteren, systemischeren, und schnelleren Anpassung sowie in internationalen Maßnahmen. Die EU gibt hierbei für die Mitgliedstaaten einen allgemeinen Rahmen für die Klimawandelanpassung vor. Über die konkreten Strategien und Maßnahmen zur Umsetzung müssen die Mitgliedstaaten selbst entscheiden.

Die intelligentere Anpassung bezieht sich auf den Wissensausbau und den Umgang mit Unsicherheiten und beinhaltet verbesserte Kenntnisse über die Anpassung, wozu es mehr und bessere Daten über klimabezogene Risiken und Verluste geben soll³³. Hierbei soll die Plattform Climate-Adapt³⁴ zum maßgeblichen Forum für Kenntnisse über die Anpassung werden. Die systemischere Anpassung betrifft die Verbesserung der Anpassungsstrategien und -pläne mit der Förderung von lokalen, individuellen und gerechten Lösungen, einer Integration solche in die nationalen Haushaltsrahmen und die Förderung von sogenannten naturbasierten Anpassungslösungen³⁵.

In den Anpassungsstrategien werden die Herausforderungen, die der Klimawandel insbesondere durch seine Auswirkungen auf Themenfelder, die nicht unmittelbar in die Klimawandelanpassungspolitik fallen (wie etwa Gesundheits-, aber auch Agrarpolitik), herausgearbeitet, um die Anforderungen an den europäischen Rechtsrahmen herauszuarbeiten.

Im Folgenden sollen die konkreten rechtlichen Maßnahmen näher betrachtet werden.

³² So etwa durch Effekte auf den Handel oder auch die Migration *Europäische Kommission*, COM (2021) 82 final, Mitteilung der Kommission, Ein Klimaresilientes Europa aufbauen, 24.2.2021, S. 2.

³³ *Europäische Kommission*, COM (2021) 82 final, Mitteilung der Kommission, Ein Klimaresilientes Europa aufbauen, 24.2.2021, S. 5 ff.

³⁴ Abrufbar unter: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/de>.

³⁵ *Europäische Kommission*, COM (2021) 82 final, Mitteilung der Kommission, Ein Klimaresilientes Europa aufbauen, 24.2.2021, S.9.

2. Steuerungsmechanismen in der Governance-Verordnung und dem Europäischen Klimagesetz

Auch die Europäische Union legt neben ihrer ambitionierten Politik zum Klimaschutz einen Fokus auf die Anpassung an die nachteiligen Folgen des Klimawandels. Die Aufnahme von Bestimmungen zur Anpassung ist innerhalb des Regelungsregimes der Europäischen Union breiter angelegt als im Völkerrecht, da die Anpassung in verschiedenen Rechtsakten mit geregelt wird. Die in den Blick zu nehmenden Planungspflichten folgen im Europäischen Recht primär aus dem Europäischen Klimagesetz. Weiterhin legt die Governance-Verordnung den Mitgliedstaaten Berichtspflichten im Bereich der Anpassung auf.

III. Klimaanpassung im europäischen Politikplanungsrecht

1. Kompetenzen zum Erlass von Klimaanpassungsmaßnahmen

Aufgrund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigungen nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 AUEV kann die EU nur rechtsetzend tätig werden, wenn ihr durch den Vertrag entsprechende Handlungsbefugnisse eingeräumt sind³⁶. Für den Bereich der Umwelt bildet Art. 192 AEUV, der den geteilten Kompetenzen des Art. 4 Abs. 2 lit. e) AEUV zuzuordnen ist, die rechtliche Grundlage für Tätigkeiten der EU, um die in Art. 191 AEUV genannten umweltpolitischen Ziele zu verfolgen.

Die Governance-VO ist insbesondere auf Art. 192 Abs. 1 und Art. 194 Abs. 2 AEUV gestützt, das Europäische Klimagesetz insbesondere auf Art. 192 Abs. 1 AEUV³⁷.

Maßnahmen, die nach Art. 192 Abs. 1, 2 AEUV erlassen werden, müssen das Ziel verfolgen, die Ziele des Art. 191 Abs. 1 AUEV zu verwirklichen. Durch die weite Fassung des unionalen Umweltbegriffes sollten sich hieraus grundsätzlich keine Einschränkungen erge-

³⁶ *Epiney*, Europäisches Umweltrecht, S. 105.

³⁷ Zur rechtlichen Gebotenheit der Doppelabstützung auf mehrere Kompetenzgrundlagen im Falle der Governance-VO s. *Lammers*, Governance-VO und Klimagesetz, S. 88.

ben³⁸. Als Ziele des Art. 191 Abs. 1 AEUV sind die Erhaltung und der Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität (Spstr. 1), der Schutz der menschlichen Gesundheit (Spstr. 2), umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen (Spstr. 3) und zuletzt die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels (Spstr. 4). In der Neufassung des Vertrags von Lissabon wird die „Bekämpfung des Klimawandels“ in Art. 191 Abs. 1 4. Spstr. AEUV als globales Problem betont, dass internationale Lösungsansätze verlangt³⁹. Sowohl die Governance-VO als auch das Europäische Klimagesetz dienen der Umsetzung der Verpflichtungen aus den Vorgaben der internationalen Abkommen, die insbesondere im Falle der Treibhausgasreduzierung der Bekämpfung des Klimawandels dienen. Weiter können die Maßnahmen auch dem Erhalt und Schutz der Umwelt dienen, gegebenenfalls sogar ihrer Verbesserung, was jedoch daher abgelehnt werden könnte, dass die bloße Reduzierung, wenn auch mit dem ambitionierten Ziel der Klimaneutralität, die Umwelt nicht (un)mittelbar verbessert, sondern lediglich eine (weitergehende) Verschlechterung verhindert. Die Anpassung an die nachteiligen Folgen des Klimawandels sind ebenfalls Teil des internationalen Klimaschutzregimes, sie verhindern jedoch nicht das Fortschreiten des Klimawandels selbst. Allerdings betont Art. 191 Abs. 1 4. Spstr. Zwar die Bekämpfung des Klimawandels durch das „insbesondere“, daneben wird jedoch auf die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme verwiesen. Der weit gefasste Umweltbegriff bezieht sich auf alle seine Medien und damit nicht allein auf den Zustand der Atmosphäre, sondern auch auf Probleme, die exemplarisch für die Auswirkungen des Klimawandels sind, wie etwa typische Themenfelder der Anpassung an den Klimawandel (Hochwasser, aber auch Dürreperioden oder Wüstenbildung etc.). Solchen Problemen ist mit den Maßnahmen zur Klimawandelanpassung zu begegnen,

³⁸ *Epiney*, Europäisches Umweltrecht, S. 105.

³⁹ Zur Klimaschutz-Kompetenz der EU vgl. *Kabl*, in: Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, S. 21 ff.; *Calliess*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, S. 474 ff.

sodass die hierzu erforderlichen Regelungen ebenfalls auf Art. 192 Abs. 1 AEUV gestützt werden können.

Allerdings bringt eine zentrale EU-Umweltpolitik nicht ausschließlich Vorteile mit sich: notwendige Kompromisse im Europäischen Umweltschutz können in den diversen Regelungsbereichen dazu führen, dass es allenfalls zum kleinsten gemeinsamen Nenner kommt⁴⁰. Darüber hinaus können Probleme im Bereich des Umweltschutzes aufgrund der diversen Ausgangsbedingungen in den Mitgliedstaaten und in ihren Regionen nicht nach einheitlichen Kompetenzen gelöst werden⁴¹.

Die Kommission sieht aufgrund des weiter voranschreitenden Klimawandels das Bedürfnis, die Zuständigkeiten im Bereich Governance und Risikoverantwortung weiter zu klären, um weiter zunehmende Klimarisiken besser bewältigen zu können⁴².

2. Vorgaben für die Mitgliedstaaten

Das Politikplanungsrecht der „Energie und Klimaunion“⁴³ zeichnet sich bereits durch die Regelung in zwei Rechtsakten aus⁴⁴: Die Governance-Verordnung von 2018 und das Europäische Klimagesetz, das 2021 als Ergänzung erlassen wurde. Diese dienen in erster Linie der Verwirklichung der Energieunion mitsamt ihrer fünf Dimensionen⁴⁵. Dieser Rechtsrahmen auf europäischer Ebene, der Vorgaben für den Klimaschutz und die Klimaanpassung macht, dient einerseits der Politikkoordinierung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie andererseits der Politikkoordinierung zwischen den Mitgliedstaaten untereinander⁴⁶.

⁴⁰ *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 192 AEUV, Rn. 16.

⁴¹ *Weinstock*, in: *Grabitz* (Hrsg.), *Abgestufte Integration*, S. 301 (302).

⁴² *Europäische Kommission*, COM (2024) 92 final, Mitteilung zur Bewältigung von Klimarisiken, 12.3.2024, S. 11.

⁴³ So anstelle von „Energieunion“ bezeichnet u.a. bei *Proelß*, *EurUP* 2019, S. 72 (73); *Schlacke/Knodt*, *ZUR* 2019, S. 404; *Lammers*, *Governance-VO und EU-Klimagesetz*, S. 65.

⁴⁴ *Lammers*, *Governance VO und EU-Klimagesetz*, S. 65.

⁴⁵ Art. 1 Abs. 2 *Governance-VO*.

⁴⁶ *Lammers*, *Governance VO und EU-Klimagesetz*, S. 47.

Als Verordnungen im Sinne des Art. 288 Abs. 1, 2 AEUV gelten die Bestimmungen der Governance-VO und des EU-Klimagesetzes unmittelbar in den Mitgliedstaaten. Damit beschränkt sich die Europäische Verpflichtung darauf, Pläne und Strategien zur Klimawandelanpassung zu erlassen. Eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, darüber hinaus auf der nationalen Ebene legislativ tätig zu werden, resultiert hieraus nicht⁴⁷. Gleiches gilt für die internationalen Vorschriften. Dies gilt sowohl für den Bereich des Klimaschutzes als auch für die Klimawandelanpassung.

a) *Integrierte Berichterstattung in der Governance-VO*

Die Governance-VO etabliert einen Politikplanungsprozess⁴⁸. Dieser umfasst über den Bereich der Mitigation auch denjenigen der Adaption. Insbesondere Art. 19 Governance-VO regelt die integrierte Berichterstattung über nationale Anpassungsmaßnahmen, über die finanzielle und technologische Unterstützung für Entwicklungsländer und über Versteigerungserlöse. Die Mitgliedstaaten haben gemäß der Berichterstattungsanforderungen der Klimarahmenkonvention und des Pariser Übereinkommens spätestens ab dem 15. März 2021 alle zwei Jahre der Kommission Informationen über ihre nationalen Anpassungspläne und -strategien zu übermitteln, Art. 19 Abs. 1 Governance-VO. In den Plänen und Strategien zur Anpassung müssen sowohl durchgeführte und geplante Maßnahmen zur Erleichterung der Anpassung an den Klimawandel umrissen werden und die in Anhang VIII Teil 1 Governance-VO aufgeführten Angaben enthalten sein. Verbindliche Standards für die Qualität oder Wirksamkeit der Klimawandelanpassungsmaßnahmen werden hierin jedoch nicht festgelegt. Eine Erweiterung der Governance-VO hat durch das EU-Klimagesetz stattgefunden⁴⁹. Der hierin etablierte Mechanismus legt

⁴⁷ Einen (weltweiten) Überblick über „Klimawandelgesetze“ bietet die Datenbank Climate Change Laws of the world (abrufbar unter: <https://climate-laws.org/about>). Auf deren Grundlage haben die wissenschaftlichen Dienste des Bundestages 2023 zudem auf deutscher Sprache Informationen zu Klimaschutzgesetzen weltweit zusammengetragen, s. *Bundestag*, Informationen zu Klimaschutzgesetzen weltweit, WD 8 – 3000 – 076/23, 13.12.2023 (abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/988670/6dfe9ef3cc1ebafdf24caa82e2b8a75e/WD-8-076-23-pdf.pdf>).

⁴⁸ Hierzu ausführlich: *Lammers*, Governance-VO und EU-Klimagesetz, S. 89 ff.

⁴⁹ Dazu u.a. *Köck/Markus*, ZUR 2020, 257; *Reese*, ZUR 2020, 641.

die Langfristziele der Klimaneutralität und Klimaanpassung näher fest.⁵⁰ Während die Anpassung an den Klimawandel in der Governance-VO lediglich eine untergeordnete Rolle spielt⁵¹, stellt diese im EU-Klimagesetz den zweiten Regelungsschwerpunkt dar⁵².

b) Klimaanpassung als zweiter Regelungsschwerpunkt im Europäischen Klimagesetz

Art. 5 EU-Klimagesetz behandelt die Anpassung an den Klimawandel. Nach Art. 5 Abs. 1 EU-Klimagesetz sollen die zuständigen Organe der Union und die Mitgliedstaaten für „kontinuierliche Fortschritte bei der Verbesserung der Anpassungsfähigkeit, der Stärkung der Widerstandsfähigkeit und der Verringerung der Anfälligkeit gegenüber Klimaänderungen gemäß Art. 7 des Übereinkommens von Paris“ sorgen. Dafür nimmt die Kommission eine Unionsstrategie für die Klimawandelanpassung an, die den Vorgaben des Pariser Abkommens entspricht und ferner regelmäßig im Rahmen des Art. 6 Abs. 2 lit. b) EU-Klimagesetz überprüft wird, Art. 5 Abs. 2 EU-Klimagesetz. Damit sollen auf europäischer Ebene rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, um das globale Ziel der Klimaanpassung nach Art. 7 Abs. 1 PA zu erreichen⁵³. Die erste EU-Anpassungsstrategie von 2013⁵⁴ wurde 2021 durch die neue EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel ergänzt⁵⁵.

Nach Art. 5 Abs. 3 EU-KlimaG sorgen die zuständigen Organe der

⁵⁰ Lammers, Governance-VO und EU-Klimagesetz, S 173 spricht aufgrund des hierzu im Fünfjahresrhythmus genutzten Global Stocktakes von einem „European Stocktake“.

⁵¹ So werden abgesehen von Art. 19 Abs. 1 Governance-VO „Anpassungsziele“ lediglich unverbindlich und ohne nähere rechtliche Konkretisierung in Art. 4 lit a) Nr. 1 iii) und in Anhang I Teil 1 Abschnitt A 2.1.1.ii. Governance VO im Rahmen der Dimension „Dekarbonisierung genannt und sind zudem in der in Art. 17 Abs. 2 lit. d) Governance-Vo geregelten Fortschrittsberichterstattung enthalten.

⁵² Lammers, Governance-VO und EU-Klimagesetz, S. 177.

⁵³ Lammers, Governance-VO und EU-Klimagesetz, S. 178.

⁵⁴ COM (2013) 216 final.

⁵⁵ Europäische Kommission, COM (2021) 82 final, Mitteilung der Kommission, Ein Klimaresilientes Europa aufbauen, 24.2.2021.

Union und die Mitgliedstaaten zudem dafür, „dass die Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in der Union und in den Mitgliedstaaten stimmig sind, einander befördern und positive Nebeneffekte für sektorspezifische politische Maßnahmen haben, und sie arbeiten auf eine bessere und kohärente Einbeziehung der Anpassung an den Klimawandel in alle Politikbereiche, gegebenenfalls auch in die einschlägigen sozioökonomischen und ökologischen Strategien und Maßnahmen, sowie in das außenpolitische Handeln der Union hin.“ Der Schwerpunkt liegt dabei auf besonders schutzbedürftigen und betroffenen Bevölkerungsgruppen und Wirtschaftszweigen.

Damit gibt die EU einerseits vor, dass die Maßnahmen untereinander kohärent sein sollen, weiter wird die für das Feld der Klimawandelanpassung typische Strategie der sektorenspezifischen Planung aufgegriffen.

Die Planungspflicht für die Mitgliedstaaten selbst folgt aus Art. 5 Abs. 4 EU-Klimagesetz. Hierin werden die Mitgliedstaaten zur Erstellung von nationalen Anpassungsstrategien- und Plänen verpflichtet. Bei der Erstellung und Umsetzung ist die Strategie der Union nach Abs. 2 zu berücksichtigen. Die Pläne und Strategien sind regelmäßig zu aktualisieren, weiterhin sind die Informationen aus Art. 19 Abs. 1 Governance-VO mit aufzunehmen. Inzwischen verfügen alle Mitgliedstaaten über eine nationale Anpassungsstrategie oder einen nationalen Anpassungsplan⁵⁶. Darüber hinausgehend wurden vereinzelt von Mitgliedstaaten nationale Gesetze zur Klimawandelanpassung verabschiedet.

Das EU-KlimaG legt eine Bewertung der gemeinsamen Fortschritte aller Mitgliedstaaten bei der Anpassung nach Art. 5 EU-KlimaG in Art. 6 Abs. 1 lit. b) EU-KlimaG durch die Kommission fest. Zudem überprüft sie nach Art. 6 Abs. 2 lit. b) EU-KlimaG die Vereinbarkeit der Unionsmaßnahmen mit der Sicherstellung von Fortschritten bei der Anpassung nach Art. 5 EU-KlimaG. Für den Fall einer festgestellten Unvereinbarkeit kann die Kommission dem entsprechenden Mitgliedstaat Empfehlungen nach Art. 288 Abs. 5 Var. 1 AEUV aussprechen⁵⁷.

⁵⁶ *Europäische Kommission*, COM (2021) 82 final, Mitteilung der Kommission, Ein Klimaresilientes Europa aufbauen, 24.2.2021, S. 4.

⁵⁷ Art. 7 Abs. 2 EU-KlimaG.

c) Bewertung der Vorgaben

Die Europäische Union arbeitet in Anlehnung an die internationalen Vorgaben insbesondere mit Berichts- und Informationspflichten im Bereich der Anpassung. Darüber hinaus kommt ihr in bestimmten Fällen nach der Überprüfung der Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu, Empfehlungen auszusprechen.

Der Empfehlung als unverbindlicher Rechtsakt der Union kommt eine eigenständige rechtliche Bedeutung zu⁵⁸. Insbesondere bei der Ergänzung verbindlicher unionaler Vorschriften sind sie zu beachten⁵⁹. Die Empfehlung als Leitinstrument kann den Mitgliedstaaten aufzeigen, wo Handlungsbedarfe bestehen⁶⁰. Als lediglich Appelle ohne verbindliche Rechtsfolgen können sie trotzdem zu einem erhöhten Ambitionsniveau beitragen⁶¹. Dadurch können die jeweiligen Anforderungen an die Mitgliedstaaten im Bereich der Anpassung weiter ausgefüllt werden.

IV. Kohärenz und Umsetzung der europäischen Vorgaben

Die globale Klimapolitik hat sich ursprünglich auf die Mitigation in Form der Treibhausgasreduktionen fokussiert⁶². Trotz der stärkeren Einbindung der Adaption im Pariser Abkommen stellt das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) in seinem sechsten Sachstandsbericht fest, dass in diesem Bereich weltweit Lücken bestehen, die sich in der Zukunft noch weiter vergrößern werden⁶³. Zwar

⁵⁸ Vgl. EuGH, Rs. C-322/88, ECLI:EU:C:1989:646 Rn. 18 – *Grimaldi*.

⁵⁹ EuGH, Rs. C-322/88, ECLI:EU:C:1989:646 Rn. 18 – *Grimaldi*, EuGH Rs. C-188/91, ECLI:EU:C:1993:24, Rn. 18 – Deutsche Shell AG.

⁶⁰ *Ruschinzik*, Die Governance.VO der EU für die Energieunion und den Klimaschutz, S. 211.

⁶¹ Lediglich in Bezug auf die Klimaschutz- und Energieziele der Governance.VO, *Ruschinzik*, Die Governance.VO der EU für die Energieunion und den Klimaschutz, S. 211.

⁶² *Leiter*, CCLR (4) 2022, 243 (248).

⁶³ IPCC, Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability., Sixth Assessment Report of the IPCC, 2022.

sind sowohl die Mitigation als auch die Adaption als globale Ziele verankert, allerdings können sie aufgrund der bestehenden Unterschiede nicht mithilfe der gleichen Vorgaben effizient erreicht werden. Der globale Klimaschutz wird primär durch Treibhausgasreduktion reguliert. Mit der Begrenzung der Globaltemperatur gibt es darüber hinaus eine einheitliche Zielgröße, die durch die internationalen Bemühungen eingehalten werden soll. Die Maßnahmen zur Zielverwirklichung des Klimaschutzes können so sinnvoll als kohärent bewertet werden. Anders verhält es sich im Bereich der Klimawandelanpassung. Konkrete Auswirkungen des Klimawandels vor Ort unterliegen inhärenten Unsicherheiten. Spiegelbildlich zu der Vielzahl der Auswirkungen, die auch abhängig von der jeweiligen Region variiert, gibt es keine einheitliche Vorgabe der Anpassung. Darüber hinaus gibt es keine einheitlichen Vorgaben zur Messbarkeit von Anpassungsmaßnahmen und -vorgaben. Dennoch benennt die EU in ihrer aktuellen Anpassungsstrategie das EU-Klimagesetz als „Grundlage für mehr Ehrgeiz und eine größere Politikkohärenz in Sachen Anpassung“⁶⁴.

Die Sicherstellung von Kohärenz der Unionspolitiken ist als übergeordnetes Ziel für den institutionellen Rahmen der Union im Primärrecht in Art. 13 Abs. 1 UAbs. 1 EUV festgelegt. Das hierin enthaltene Kohärenzgebot, das in ähnlicher Weise in Art. 7 AEUV aufgegriffen wird⁶⁵, bezieht sich auf die erforderliche ressortübergreifende Abstimmung hinsichtlich der gemeinsamen Ziele und die widerspruchsfreie Gestaltung der Politik⁶⁶. Art. 334 AEUV konkretisiert dieses Kohärenzgebot, indem er Rat und Kommission aufträgt, für eine Abstimmung der im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit durchgeführten Maßnahmen untereinander und der Politik der Union durch eine entsprechende Zusammenarbeit zu sorgen⁶⁷.

Die gesetzlichen Grundlagen müssen also einen Einklang mit den

⁶⁴ *Europäische Kommission*, COM (2021) 82 final, Mitteilung der Kommission, Ein Klimaresilientes Europa aufbauen, 24.2.2021, S. 4.

⁶⁵ Art. 7 AEUV hat insbes. klarstellende Funktion für die Kompetenzausübung, *Kotzur*, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV, Art. 7 AEUV, Rn. 3.

⁶⁶ *Geiger/Kotzur*, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV, Art. 13 EUV, Rn. 2; *Streinz*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 13 EUV, Rn. 9.

⁶⁷ S.a. *Blanke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 75. EL, Art. 334 AEUV, Rn. 1.

Vorgaben und daraus resultierenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten stehen. Widersprüche sollten vermieden werden oder im Falle von widersprüchlichen Maßnahmen ausgeräumt und verbessert werden.

1. *Bewertung des Europäischen Rechnungshof*

2024 überprüfte der Europäische Rechnungshof mithilfe einer Analyse und Bewertung, wie durch den EU-Rahmen und den von der EU für die Anpassung an den Klimawandel bereit gestellten Mitteln den Auswirkungen des Klimawandels begegnet wird⁶⁸. Dabei wird der EU-Rahmen für die Anpassung, zu dem als wichtigste Elemente die EU-Anpassungsstrategie und die Dokumente zur europäischen Klimarisikobewertung, die Governance-VO und das EU-Klimagesetz gezählt werden⁶⁹, grundsätzlich als solide bewertet⁷⁰. Er stellt jedoch bei der Umsetzung und Bekanntheit Schwächen fest⁷¹. Die Berichtspflichten nach der Governance-VO sind vorrangig deskriptiv und verlangen lediglich allgemeine, qualitative Bewertungen. Es fehlt an gemeinsamen Basisindikatoren, anhand derer eine Beurteilung der Fortschritte im Bereich der Anpassungsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten und infolgedessen auch eine Beurteilung der Fortschritte auf EU-Ebene erfolgen kann⁷².

Der Rechnungshof untersucht die Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten im Themenfeld der Anpassung näher. Die Überprüfung der EUA bringt lediglich die Möglichkeit mit sich, den Mitgliedstaaten Feedback zu geben, es ist jedoch nicht möglich, aussagekräftigere, um-

⁶⁸ *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht: Anpassung an den Klimawandel in der EU, Maßnahmen bleiben hinter den Ambitionen zurück, 2024, Ziffer III.

⁶⁹ S. *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht: Anpassung an den Klimawandel in der EU, Maßnahmen bleiben hinter den Ambitionen zurück, 2024, Ziffer 07, Abbildung 2.

⁷⁰ *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht: Anpassung an den Klimawandel in der EU, Maßnahmen bleiben hinter den Ambitionen zurück, 2024, Ziffer 16 ff., 77 f.

⁷¹ *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht: Anpassung an den Klimawandel in der EU, Maßnahmen bleiben hinter den Ambitionen zurück, 2024, Ziffer 38 ff.

⁷² *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht: Anpassung an den Klimawandel in der EU, Maßnahmen bleiben hinter den Ambitionen zurück, 2024, Ziffer 33.

fassendere oder aktuellere Informationen anzufordern⁷³. Ferner stellt der Rechnungshof fest, dass EU-Mittel, die für das Themenfeld der Klimawandelanpassung genutzt werden können schwierig nachzuerfolgen sind und teils ineffizient genutzt werden (z.B. durch Anpassungsprojekte, die auf kurzfristige Lösungen setzen)⁷⁴. Zudem verfügen Plattformen wie Climate-Adapt oder Copernicus über einen geringen Bekanntheitsgrad, sodass sie kaum oder gar nicht genutzt werden. Darüber hinaus sind nationale Plattformen oftmals nicht mit den EU-Systemen verknüpft⁷⁵.

2. Berichtspflichten und Evaluierung der Klimawandelanpassung

Die allgemeinen Berichtspflichten nach der Durchführungsverordnung zur Governance-VO enthalten Informationen über nationale Anpassungsmaßnahmen⁷⁶. Dafür werden relevante nationale Gegebenheiten (biogeophysikalische Merkmale, Demografie, Wirtschaft und Infrastruktur), der Rahmen für die Klimaüberwachung und -modellierung und die Bewertung von Klimaauswirkungen sowie der Anfälligkeiten und Risiken einschließlich der Anpassungskapazität in den Berichten aufgeführt. In der Bewertung von Klimaauswirkungen werden chronische und akute Klimagefahren klassifiziert⁷⁷. Die Gefahren sind nach Temperatur (chronisch sind z.B. langfristige Temperaturänderungen in Luft oder auch Wasser, während Phänomene wie Hitzewellen oder Waldbrände unter akute Gefahren fallen), Wind, Wasser und Feststoffe sortiert. Über die bestehenden Probleme und Gefahren hinaus sollen zudem über die wichtigsten künftigen Klimagefahren die wichtigsten von diesen betroffenen Sektoren benannt

⁷³ *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht: Anpassung an den Klimawandel in der EU, Maßnahmen bleiben hinter den Ambitionen zurück, 2024, Ziffer 35.

⁷⁴ *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht: Anpassung an den Klimawandel in der EU, Maßnahmen bleiben hinter den Ambitionen zurück, 2024, Ziffer 44 ff.

⁷⁵ *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht: Anpassung an den Klimawandel in der EU, Maßnahmen bleiben hinter den Ambitionen zurück, 2024, Ziffer 43, und Abbildung 4.

⁷⁶ Art. 4 Governance Durchführungs-VO i.V.m. Anhang I.

⁷⁷ S. Anhang I Nr. 1. 1.3 lit b) Tabelle 1 Governance Durchführungs-VO– Klassifikation von Klimagefahren.

werden. Weiter sollen für die wichtigsten betroffenen Sektoren ein Überblick über beobachtete und mögliche weitere Auswirkungen, Anfälligkeit und Anpassungskapazität sowie über Risiko möglicher künftiger Auswirkungen erstellt werden⁷⁸. Die Aufteilung in Sektoren ist ein typisches Merkmal für den Bereich der Anpassung. Durch die „Hochzonung“ der Sektorenbewertung durch die Vorgaben auf Europäischer Ebene erfährt die Informationssammlung eine Einheitlichkeit. Dies wiederum kann Grundlage für einen besser gelungenen Wissenstransfer und Austausch sowohl innerhalb der EU-Politiken als auch zwischen den Mitgliedstaaten sein. Gleichzeitig soll den diversen Bereichen, in denen die Klimaanpassung eine zentrale Rolle spielt, durch einen systemischen Ansatz begegnet werden. Die Klimawandelanpassung spielt als bereichsübergreifendes Thema in diversen politischen Bereichen außerhalb der EU-Anpassungspolitik (z.B. Regional-, Agrar- und Umweltpolitik) eine Rolle⁷⁹. Daher nimmt die Kommission die Anpassung an den Klimawandel in verschiedene Strategien ausdrücklich mit auf⁸⁰. Als zentraler Aspekt ist der Klimawandel beispielsweise in der Gemeinsamen Agrarpolitik verankert, jedoch ohne zwischen Maßnahmen für Schutz und Anpassung zu unterscheiden⁸¹.

Über die nationalen Gegebenheiten hinaus müssen die Mitgliedstaaten auch über den rechtlichen und politischen Rahmen, zu dem insbesondere nationale Anpassungsstrategien und nationale Anpassungspläne sowie sektorale Anpassungspläne gehören, sowie über institutionelle Regelungen berichten⁸². Weiterhin sind nach der Durch-

⁷⁸ Anhang I Nr. 1. 1.3 lit c) Governance Durchführungsverordnung.

⁷⁹ *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht: Anpassung an den Klimawandel in der EU, Maßnahmen bleiben hinter den Ambitionen zurück, 2024, Ziffer 10; in Abb. 4 findet sich zudem eine Übersicht zu den zahlreichen EU-Einrichtungen, die an der EU-Anpassungspolitik beteiligt sind.

⁸⁰ Bspw. *Europäische Kommission*, COM (2021) 572 final, Mitteilung der Kommission, Neue EU-Waldstrategie für 2030, 16.7.2021.

⁸¹ So z.B. Art. 6 Abs. 1 lit d) VO (EU) 2021/2115, der zur Erreichung der allgemeinen Ziele als spezifisches Ziel von einem „Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel“ spricht; s.a. *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht: Anpassung an den Klimawandel in der EU, Maßnahmen bleiben hinter den Ambitionen zurück, 2024, Ziffer 19.

⁸² Anhang I Nr. 2 Governance Durchführungs-VO.

führungsverordnung die Anpassungsstrategien, -politiken, -pläne und -ziele darzustellen (Nr. 3), die Überwachung und Beurteilung von Anpassungsmaßnahmen und -verfahren anhand der gewählten Methoden und Verfahren aufzuzeigen (Nr. 4) und bewährte Verfahren der Zusammenarbeit im Bereich der Anpassung darzulegen (Nr. 5). Nach Anhang I Nr. 6 Governance-Durchführungs-Verordnung sind alle „sonstigen Informationen in Bezug auf die Auswirkungen des Klimawandels und die Anpassung an den Klimawandel“ anzugeben.

Die Empfehlung des Rechnungshofes, gemeinsame Indikatoren für eine Fortschrittmessung und Bewertung einzuführen, die über die lediglich deskriptive Ebene hinausgehen, nimmt die Kommission teilweise an⁸³. Sie teilt die Auffassung, dass gemeinsame Indikatoren insbesondere zur Fortschrittbewertung fehlen und ist nach ihrer Antwort auf den Sonderbericht des Rechnungshofes „entschlossen, die bestehenden Governance-Prozesse zu überprüfen und zu prüfen, wie die Umsetzung der Anforderungen auf EU-Ebene weiter erleichtert, gestrafft und gestärkt werden kann“, wozu sie auch die Berichtspflichten auf Grundlage verschiedener EU-Rechtsvorschriften zählt⁸⁴. Bereits zuvor hat die Kommission in ihrer Mitteilung zur Bewältigung von Klimarisiken angekündigt nach „besseren Indikatoren zum Anzeigen von Fortschritten bei der Klimaresilienz“ zu suchen⁸⁵. Welche Indikatoren hierfür in Betracht kämen bleiben sowohl in der Mitteilung als auch in der Antwort auf den Sonderbericht offen.

Für solche Indikatoren könnten die biogeophysikalischen Merkmale nach der Governance-Durchführungs-VO als Grundlage für weitere zu ergänzende Merkmale dienen, die den Fortschritt im Feld der Anpassungsmaßnahmen einer besseren Bewertbarkeit zugänglich machen. Die Daten der Klimarisikoaanalyse lassen lediglich Rückschlüsse auf Anpassungsbedarfe und -felder zu. Die Informationen über die Regelungen, Strategien und Ziele geben allenfalls einen Überblick,

⁸³ *Europäische Kommission*, COM (2024) 362 final, Antworten der Europäischen Kommission auf den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes, 12.8.2024, S. 6.

⁸⁴ *Europäische Kommission*, COM (2024) 362 final, Antworten der Europäischen Kommission auf den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes, 12.8.2024, S. 6.

⁸⁵ *Europäische Kommission*, COM (2024) 91 final, Mitteilung der Kommission, Bewältigung von Klimarisiken – Schutz der Menschen und des Wohlstands, vom 12.3.2024, S. 13.

dass Anpassungsbemühungen existieren. Auf Grundlage der Berichtspflichten könnten konkretere Indikatoren eingeführt werden, durch welche die bisherigen Indikatoren in ihrer Operabilität steigen könnten. So könnten beispielsweise die geophysikalischen Indikatoren mit den politischen und strategischen Indikatoren verknüpft werden, indem diese in bestimmte Planungsfelder eingebunden werden (beispielsweise in die Stadt- und Raumplanung). Solche Einbindungen könnten die Klimaresilienz des jeweiligen Handlungsfeldes vergleichbar machen. Auch technische Indikatoren, die sich auf bestimmte Anpassungsmaßnahmen beziehen können im Zusammenspiel mit den bisherigen Berichtspflichten eine messbare Vergleichbarkeit bewirken. Als solche könnte beispielsweise die Erfassung naturbasierter Lösungen mit in die Berichte einfließen oder etwa die prozentuale Anzahl klimaanpassungsfähiger Gebäude. Infolge von konkreteren Berichtspflichten können auch Handlungsempfehlungen gezielter abgegeben werden.

3. *Kenntnis und Nutzung der EU-Instrumente*

Um eine bessere Nutzung der EU-Instrumente zu ermöglichen, nimmt die Kommission die diesbezüglichen Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofes an⁸⁶. Die Plattformen Climate Adapt⁸⁷ wird entsprechend weiter bearbeitet⁸⁸. Die Überarbeitung soll den Empfehlungen des Rechnungshofes entsprechend dahingehend erfolgen, dass praktische und lokale Instrumente angeboten und in allen EU-Amtssprachen auf Climate Adapt zur Verfügung gestellt werden und mit den Mitgliedstaaten dahingehend zusammengearbeitet wird, um die EU-Instrumente und -initiativen besser in nationale und regionale Plattformen für die Anpassung an den Klimawandel einzubinden und stärker zu fördern⁸⁹. Aus besser zugänglichen Instrumenten können

⁸⁶ Europäische Kommission, COM (2024) 362 final, Antworten der Europäischen Kommission auf den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes, 12.8.2024, S. 7.

⁸⁷ https://climate-adapt.eea.europa.eu/de?set_language=de.

⁸⁸ Europäische Kommission, COM (2024) 362 final, Antworten der Europäischen Kommission auf den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes, 12.8.2024, S. 7.

⁸⁹ Europäische Kommission, COM (2024) 362 final, Antworten der Europäischen Kommission auf den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes, 12.8.2024, S.

sich bewährte Verfahren der Zusammenarbeit im Bereich der Anpassung ergeben, die dann auch wiederum im Bericht nach Art. 19 Governance-VO anzugeben sind. Darüber hinaus könnte bereits die Angabe, ob (und gegebenenfalls inwieweit) die EU-Instrumente für die Zusammenarbeit und lokalen Anpassungsmaßnahmen genutzt worden sind, Aufschluss für eine Evaluation der Plattformen geben. Hier ist die bessere Zugänglichkeit durch Angebote auf allen EU-Amtssprachen bereits ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Anpassungsmaßnahmen innerhalb der Mitgliedstaaten.

4. Sicherstellung nachhaltiger Anpassung

Einer kohärenten Anpassungspolitik der EU widerspricht die Feststellung des Europäischen Rechnungshofes bei der Analyse von 36 EU finanzierten Projekten, dass es in einzelnen Anpassungsfeldern sogar zu Fehlanpassungen gekommen ist⁹⁰. Eine Fehlanpassung liegt vor bei einer Anpassung, die zu einer höheren anstatt einer geringeren Anfälligkeit oder Exposition gegenüber Klimaänderungen führt⁹¹. Hinsichtlich des schnellen Voranschreitens des Klimawandels und den daraus nachteilig resultierenden Veränderungen, müssen solche Fehlanpassung dringend vermieden werden. Eine bessere Nutzbarkeit von EU-weiten Plattformen kann durch Austausch von Informationen im Bereich der Anpassungsmaßnahmen solchen Fehlanpassungen vorbeugen. Ebenso können die vorgeschlagenen Indikatoren für eine bes-

7; für die bessere Zugänglichkeit wird insbesondere gemeinsam mit der Europäischen Umweltagentur zusammengearbeitet, um automatisierte Übersetzungslösungen einzurichten.

⁹⁰ *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht: Anpassung an den Klimawandel in der EU, Maßnahmen bleiben hinter den Ambitionen zurück, 2024, Ziffer VII, 53, ein Überblick findet sich zudem in Abb. 12 des Berichtes. Als Beispiele für eine Fehlanpassung nennt der Hof etwa die Förderung der Bewässerung einer größeren Fläche anstatt eines Umstiegs auf weniger wasserintensive Kulturen oder den Bau von Deichen anstatt der Umsiedlung der Bewohner von Küstenregionen, in denen Hochwasser oder Erosionsgefahr besteht oder auch die Investition in Schneekanonen zur künstlichen Beschneigung anstatt den Fokus auf den Ganzjahrestourismus zu legen.

⁹¹ Vgl. u.a. *IPCC*, 2014: Klimaänderung 2014: Synthesebericht zum 5. Sachstandsbericht des IPCC, Genf, S. 84.

sere Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten das Risiko von Fehlanpassungen durch eine frühzeitige Korrektur verringern.

5. Zwischenfazit

Im Bereich der Anpassung kann eine kohärente Politik nicht mit konkret vorgegebenen Maßnahmen erreicht werden. Daher braucht es auf internationaler Ebene einen rechtlichen Rahmen, der eine gute Grundlage für die einzelnen Mitgliedstaaten bildet, um effiziente lokale Maßnahmen zu treffen. Die Vorschriften auf Europäischer Ebene, die primär auf Strategien und Berichte abzielen, sind dafür grundsätzlich eine solide Grundlage. Hierin können die Instrumente jedoch noch gezielter angewendet werden, um eine gesteigerte Kohärenz zu erzeugen und Widersprüche insbesondere durch Fehlanpassungen zu verhindern. Dafür bietet sich insbesondere ein Ausbau der Berichtspflichten an.

B. Klimaanpassung in Deutschland

Auch in Deutschland sind die Auswirkungen des Klimawandels spürbar, weshalb sich bereits die Deutsche Anpassungsstrategie von 2008⁹² ebenfalls dem Ziel annimmt, die Verwundbarkeit gegenüber den Klimawandelfolgen zu mindern. Dafür sollen mögliche langfristige Folgen für Deutschland und seine Regionen benannt und konkretisiert werden, Gefahren und Risiken benannt und vermittelt werden, um diese möglichst zu quantifizieren und transparent zu machen, Bewusstsein geschaffen und Akteure sensibilisiert werden, für verschiedene Akteure Entscheidungsgrundlagen bereitgestellt werden und Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden, um Verantwortlichkeiten abzustimmen und Maßnahmen zu formulieren und umzusetzen⁹³. Die Ableitung von Handlungsoptionen ist in verschiedene Sektoren aufge-

⁹² Bundesregierung, Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 17.12.2008.

⁹³ Bundesregierung, Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 17.12.2008, S. 5.

teilt. Zudem integriert die Deutsche Anpassungsstrategie bereits den Hinweis auf den Aktionsplan Anpassung von 2011⁹⁴, mit dem die Deutsche Anpassungsstrategie mit konkreten Aktivitäten unterlegt und damit weiterentwickelt wird⁹⁵. Aktualisierung erfuhr die Deutsche Anpassungsstrategie zudem durch den Fortschrittsbericht der Bundesregierung von 2015⁹⁶ und 2020⁹⁷. Nachdem zur gesetzlichen Vereinheitlichung innerhalb Deutschlands primär die Länder beigetragen haben, die in ihren Klimagesetzen die Klimaanpassung zum Teil bereits behandelt haben, hat der Bundesgesetzgeber 2023 das Klimaanpassungsgesetz (KAnG)⁹⁸ beschlossen, das nach § 14 KAnG am 1. Juli 2024 in Kraft getreten ist. Mit dem Gesetz wird für die Anpassungsbemühungen auf Bundesebene erstmalig ein einheitlicher Rahmen geschaffen⁹⁹. In seinem Kontext wurde 2024 die aktualisierte Vorsorgestrategie unter den neuen Gesetzesvorgaben erlassen¹⁰⁰.

I. *Inhalt und Bedeutung des nationalen Klimaanpassungsgesetzes*

Der Regierung kommt neben den internationalen Vorgaben im Bereich der Anpassung auch eine verfassungsrechtliche Schutzpflicht gegenüber den vom Klimawandel betroffenen Menschen aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG zu¹⁰¹. Mit dem KAnG erfährt diese verfassungsrechtliche Schutzpflicht eine einfachgesetzliche Ausgestaltung. Belange der Anpassung werden auch weiterhin in den einschlägigen Fachgesetzen be-

⁹⁴ Bundesregierung, Aktionsplan Anpassung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 31.8.2011.

⁹⁵ Bundesregierung, Aktionsplan Anpassung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 31.8.2011, S. 7.

⁹⁶ BMUB (Hrsg.), Erster Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie, April 2016.

⁹⁷ Bundesregierung, Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, Oktober 2020.

⁹⁸ Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG) vom 20.12.2023, BGBl. 2023 I Nr. 393 vom 22.12.2023.

⁹⁹ Fellenberg/Dingemann/Römling, NVwZ 2024, 281 (289).

¹⁰⁰ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel 2024, Vorsorge gemeinsam gestalten, November 2024.

¹⁰¹ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 (Rn. 150).

handelt¹⁰². Dies wird insbesondere in der Ausgestaltung des Berücksichtigungsgebots aus § 8 KAnG deutlich (dazu sogleich).

1. Zielsetzung

In den allgemeinen Vorschriften des KAnG wird in § 1 KAnG eine Zielbestimmung vorausgeschickt, nach der vorrangig klimawandelbedingte negative Auswirkungen (durch Anpassungsbemühungen)¹⁰³ vermieden oder zumindest weitestgehend reduziert werden sollen. Nach § 1 S. 2 KAnG sollen zudem Beiträge zu den nationalen und internationalen Anstrengungen bei der Klimaanpassung geleistet werden. § 2 KAnG enthält Legaldefinitionen für die Klimaanpassung, die Klimarisikoanalyse und die Träger öffentlicher Aufgaben¹⁰⁴.

2. Vorsorgende Klimaanpassungsstrategie

Der zweite Abschnitt beschäftigt sich mit der Klimaanpassung durch den Bund. § 3 KAnG normiert die vorsorgende Klimaanpassungsstrategie, die von der Bundesregierung bis zum 30. September 2025 vorzulegen und von dieser im Rahmen ihrer Zuständigkeit auch umzusetzen ist. Hiermit erfährt die Klimaanpassungspolitik eine stärkere Verbindlichkeit. Die nun gesetzlich festgeschriebene Klimaanpassungsstrategie ist ein wesentliches Element des Gesetzes, durch welches die Deutsche Anpassungsstrategie weiterentwickelt wird¹⁰⁵. Die Strategie soll „mit messbaren Zielen“ vorgelegt werden (§ 3 Abs. 1 S. 1 KAnG). Grundlage für die Strategie ist die Klimarisikoanalyse nach § 4 Abs. 1 S. 1 KAnG. § 3 Abs. 2 KAnG enthält zudem eine Auflistung von sieben alphabetisch geordneten¹⁰⁶ Clustern und diesen zu-

¹⁰² Z.B. § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB.

¹⁰³ Scherff, ZUR 2024, 277 (278).

¹⁰⁴ Dabei stellt die Definition der Klimaanpassung nach der Gesetzesbegründung eine gekürzte Version der Definition von Anpassung des IPCC dar, hierzu kritisch aufgrund des fehlenden Erkenntnisgewinns Beckmann, KlimaRZ 2023, 151 (154).

¹⁰⁵ BT-Drs. 20/8764, S 23.

¹⁰⁶ Die alphabetische Reihenfolge soll vermeiden, dass der Eindruck einer gesetzlich vorgegebenen Priorisierung aufgezählter Cluster entsteht, vgl. BT-Drs. 20/9342, 25 und BR-Drs. 376/23 (Beschl.), 5.

geordneten Handlungsfeldern, die „mindestens“ in die Strategie mitaufzunehmen sind. Die im Gesetz aufgeführten Cluster sind demnach nicht abschließend. Abs. 3 konkretisiert die Ausgestaltung der Strategie unter anderem dahingehend, dass die messbaren Ziele einen festgelegten zeitlichen Rahmen zur Zielerreichung beinhalten müssen und die Zielbestimmung aus § 1 KAnG konkretisiert werden muss (Nr. 1), Indikatoren für die Bewertung der Zielerreichung erstellt werden (Nr. 2), geeignete Maßnahmen des Bundes benannt werden (Nr. 4), Empfehlungen für Maßnahmen der Länder abgegeben werden und das ein Mechanismus zum Monitoring der Zielerreichung festgelegt werden muss (Nr. 5).

3. Etablierte Berichtspflichten und Monitoringmechanismus

Auch die Erstellung und Veröffentlichung einer Klimarisikoanalyse¹⁰⁷ ist nach § 4 Abs. 1 KAnG nun gesetzlich verpflichtend. Der achtjährige Aktualisierungszyklus soll sicherstellen, dass die vorsorgende Klimaanpassungsstrategie des Bundes auf einer aktuelleren Analyse beruht¹⁰⁸. Die „Leitlinie für den Inhalt der Klimarisikoanalyse“¹⁰⁹ nach § 4 Abs. 2 KAnG konkretisiert den Inhalt der Klimarisikoanalyse des Bundes und grenzt diese zu den Klimarisikoanalysen anderer Gebietskörperschaften ab¹¹⁰. Nach § 4 Abs. 3 KAnG ist die Bundesregierung zudem zur Datenerhebung insbesondere bzgl. Schadenssummen, die infolge von Wetterextremen entstanden sind (Nr. 1) und zu den Ausgaben des Bundes für die Klimaanpassung (Nr. 2) sowie zur Veröffentlichung dieser Daten verpflichtet.

Ein weiteres Instrument zur Evaluation der Klimaanpassungsmaßnahmen ist der Monitoringbericht nach § 5 Abs. 1 KAnG. Der Bericht

¹⁰⁷ Die zuvor ohne gesetzliche Grundlage veröffentlichte „Klimawirkungs- und Risikoanalyse“, s. *Umweltbundesamt*, Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland, Juni 2021, abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/kwra2021_teilbericht_zusammenfassung_bf_211027_0.pdf hat damit nun einen geänderten Namen, s. BT-Drs. 20/8764, S. 25.

¹⁰⁸ BT-Drs. 20/9342, S. 26.

¹⁰⁹ So *Scherff*, ZUR 2024, 277 (280).

¹¹⁰ BT-Drs. 20/9342, S. 26.

ist nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft zu erstellen und dient der Informationsvermittlung an die Öffentlichkeit über die beobachteten Folgen des Klimawandels in Deutschland sowie über den Stand der Zielerreichung nach der vorsorgenden Anpassungsstrategie (S.1). Er ist mindestens alle vier Jahre zu aktualisieren, dabei gilt zu beachten, dass die Veröffentlichung in angemessener Frist der geplanten Vorlage der vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie erfolgt (S.2), damit diese auch den Bericht hinreichend mitberücksichtigen kann. § 5 Abs. 2 KAnG konkretisiert die Bedeutung des Inhalts des Monitoringsberichtes für die Fortschreibung der Klimaanpassungsstrategie. Für den Fall einer Zielverfehlung normiert § 5 Abs. 3 KAnG eine Anpassung der Maßnahmen für die Zielerreichung sowie eine Evaluierung der Ziele selbst auf Grundlage des Monitoringberichtes.

Das Gesetz adressiert zudem juristische Personen des öffentlichen Rechts zur Aufstellung von Klimaanpassungskonzepten (§ 6 KAnG) und gibt dem Bund zudem das Ziel auf, Bundesliegenschaften an die Folgen des Klimawandels anzupassen (§ 7 KAnG).

Im dritten Abschnitt wird in § 8 KAnG das Berücksichtigungsgebot normiert. Das allgemeine Berücksichtigungsgebot des § 8 Abs. 1 S. 1 KAnG ist an das Berücksichtigungsgebot nach § 13 Abs. 1 KSG und an das nach § 6 NRW-KAnG angelehnt¹¹¹. Es beinhaltet die fachübergreifende und integrierte Berücksichtigung des Zieles nach § 1 KAnG bei Planungen und Entscheidungen von Trägern öffentlicher Aufgaben¹¹². Die Planung setzt grundsätzlich keine Rechtsform voraus¹¹³, die Adressierung der Exekutive schließt jedoch solche Pläne aus, die in Form eines formellen Gesetzes ergehen¹¹⁴. Die Entscheidung ist weit zu verstehen. Sie beschränkt sich nicht auf den Anwendungsfall des § 35 VwVfG. Vielmehr umfasst sie eine zu treffende Entscheidung im Falle der „Auswahl zwischen verschiedenen Alternativen“¹¹⁵. Eine

¹¹¹ BT-Drs. 20/8764, S. 27.

¹¹² Träger öffentlicher Aufgaben sind in § 2 Nr. 3 KAnG legaldefiniert als „alle Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, unabhängig davon, ob sie öffentlichrechtlich oder privatrechtlich organisiert sind“.

¹¹³ Scherff, ZUR 2024, 277 (281).

¹¹⁴ BT-Drs. 20/8764, S. 28, vgl. auch Fellenberg, in: Fellenberg/Guckelberger, KSG, § 13 Rn. 11.

¹¹⁵ Vgl. Guckelberger, KlimR 2022, KlimR 2022, 294 (296); enger Fellenberg, in:

„Berücksichtigung“ im Kontext von Entscheidungen als „Auswahl“ ist lediglich im Fall von eingeräumten Spielräumen möglich. Damit sind entweder unbestimmte Rechtsbegriffe auf Tatbestandsseite oder das Einräumen von Ermessen auf Rechtsfolgenseite notwendig¹¹⁶. Die „Berücksichtigung“ selbst meint, dass Klimaanpassung die die Abwägung mit einzufließen hat und die Prüfung dieser Belange im Abwägungsprozess nachvollziehbar gemacht wird¹¹⁷. Konkrete Maßnahmen gibt das Gebot nicht vor¹¹⁸. Das Berücksichtigungsgebot der Klimaanpassung ergänzt die bereits bestehenden Regelungen¹¹⁹, die bereits eine Berücksichtigung der Klimaanpassungsbelange beinhalten¹²⁰. § 8 Abs. 3 S. 1 KAnG betrifft die Entsiegelung von Böden und normiert hierin eine einfachgesetzliche Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes¹²¹.

4. Rolle der Länder

Der wichtigen Rolle der Länder wird im vierten Abschnitt Rechnung getragen, der die Klimaanpassung durch die Länder regelt. § 9 Abs. 1 KAnG stellt zunächst klar, dass die Länder eigene Gesetze zur Klimaanpassung erlassen können (S. 1) und bereits bestehende Gesetze fortgelten (S. 2).

Auch die Länder haben für die verbesserte Anpassungsfähigkeit Klimaanpassungsstrategien zu erstellen nach § 10 Abs. 1 KAnG. § 11 KAnG legt den Ländern Berichtspflichten über Klimaanpassungsgesetze von Gemeinden und Kreisen sowie über die regionalen und örtlichen Klimadaten, die hierfür genutzt werden (Abs. 1) sowie zu Angelegenheiten der Klimaanpassung in den Ländern, soweit dies zur Er-

Fellenberg/Guckelberger, KSG, § 13 Rn. 13; Fellenberg/Dingemann/Römling, NVwZ 2024, 281 (286).

¹¹⁶ Vgl. Wickel, ZUR 2021, 332 (337); Köck, ZUR 2024, 53 (54).

¹¹⁷ BT-Drs. 20/8764, S. 27

¹¹⁸ Darüber hinaus werden weder eigenständige Prüfverfahren oder Gutachten noch zusätzliche Prüfschritte oder Dokumentationspflichten begründet, s. BT-Drs. 20/8764, S. 27.

¹¹⁹ So u.a. Operbalsky, ER 2023, 145 (149).

¹²⁰ BT-Drs. 20/8764, S. 27.

¹²¹ Scherff, ZUR 2024, 277 (283).

füllung der Berichtspflichten aus dem Europäischen Sekundärrecht erforderlich ist (Abs. 2) auf. Eine mittelbare Pflicht zur Erstellung von Anpassungskonzepten für die kommunale Ebene resultiert aus § 12 Abs. 1 S. 1 KAnG, nachdem der Landesgesetzgeber die Zuständigkeiten für die Erstellung dieser Klimaanpassungskonzepte bestimmen soll.

Zuletzt bestimmt § 13 Abs. 1 KAnG, dass keine subjektiven Rechte und klagbaren Rechtspositionen durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes begründet werden. Trotz dieser Verdeutlichung des objektiven Rechtscharakters des KAnG ist eine inzidente Prüfung des Gesetzes nicht ausgeschlossen¹²².

Dieses Rahmengesetz für die Klimaanpassung legt dem Bund und den Ländern eine langfristige Planungspflicht auf¹²³.

II. Das Klimaanpassungsgesetz im europäischen und nationalen Kontext

1. Erfüllung der Europäischen Vorgaben durch das KAnG

Das KAnG dient unter anderem dazu, die völkerrechtlich und europarechtlich vorgegebenen Berichterstattung über die Klimaanpassung besser erfüllen zu können¹²⁴. Um die internationalen Vorgaben lediglich zu erfüllen würde es bereits ausreichen, die Deutsche Anpassungsstrategie fortzuführen. Damit geht der Deutsche Gesetzgeber über das unionsrechtlich geforderte hinaus¹²⁵. Durch das Klimaanpassungsgesetz ist die Fortführung der nationalen Strategie nun gesetzlich festgelegt. Darüber hinaus können (und sollen) Instrumente, wie die Klimarisikoaanalyse (§ 4 KAnG) und der Monitoringbericht (§ 5

¹²² Z.B. im Normenkontrollverfahren oder bei Anfechtungsklagen, die Anpassungsbelange berühren und eine subjektive Rechtsverletzung begründen. S. zur gleich ausgestalteten Vorschrift § 4 Abs. 1 S. 10 KSG BVerwGE 175, 312, 325f (Rn. 70); wobei sich hier die Frage stellt in welchem Umfang das Unionsrecht auch im Bereich der Klimaanpassung eine Rechtskontrolle erfordert. Für eine Übertragbarkeit bspw. *Fellenberg/Dingemann/Römling*, NVwZ 2024, 281 (288 f).

¹²³ BT-Drs. 20/8764, S. 27.

¹²⁴ BT-Drs. 20/8764, S. 16.

¹²⁵ *Köck*, ZUR 2024, 53 (53).

KAnG) zu einer besseren Abstimmung der Anpassungspolitik beitragen. Dies führt zu einer verstärkten Kohärenz der nationalen Klimaanpassungsinstrumente, an der es zuvor fehlte¹²⁶. Die Vorgaben gehen über die weiche Kontrolle in Form von internationalen und europäischen Vorgaben zur Berichterstattung hinaus. Anders als das zuvor erlassene Klimaschutzgesetz des Bundes, enthält das KAnG in seiner vorangestellten Zweckbestimmung des § 1 KAnG keinen Verweis auf die internationalen und Europäischen Vorgaben¹²⁷. Dies mag der fehlenden Messbarkeit von Klimaanpassungsmaßnahmen geschuldet sein. Anders als im Bereich der Mitigation kann nicht mit messbaren Zielen, wie Emissionsbudgets oder den Zielvorgaben (z.B. Klimaneutralität) gearbeitet werden.

Daher mag ein Verweis auf die internationalen und europäischen Zielvorgaben im Gesetzestext selbst und nicht lediglich in den Gesetzesmaterialien redundant erscheinen. Die nun in Gesetzesform gegossene Qualitätssicherung der nationalen Klimaanpassungsstrategie muss nach den Europäischen Vorgaben des EU-Klimagesetzes ohnehin den Mindestanforderungen und Vorgaben entsprechen¹²⁸. Die ausdrückliche Erwähnung der Governance-VO findet sich lediglich in § 11 Abs. 2 KAnG, nach dem die Länder dem zuständigen Bundesministerium zu Angelegenheiten der Klimaanpassung in den Ländern berichten, soweit dies zur Erfüllung der Berichtspflichten aus der Durchführungsverordnung zur Governance-VO erforderlich ist. Hierin zeigt sich wieder die Stärkung der nationalen Kohärenz in Fragen der Klimaanpassung. Durch die gesetzlich festgeschriebene Berichtspflicht zur Anpassung der Länder an das Bundesministerium können auf Bundesebene die Berichtspflichten jedoch gleichzeitig effizienter erfüllt werden.

¹²⁶ *Fellenberg/Dingemann/Römling*, NVwZ 2024, 281 (289).

¹²⁷ S. § 1 S. 1 KSG: „Zweck dieses Gesetzes ist es, zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der Europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten.“; zudem verweist § 1 S. 3 KSG auf das Übereinkommen von Paris und das darin enthaltene Temperaturziel.

¹²⁸ Vgl. *Köck*, ZUR 2024, 53 (53).

2. Auswirkungen auf nationale und regionale Klimaanpassungspolitik

Mit dem KAnG erfüllt der deutsche Gesetzgeber auch seine Pflichten, die aus den Europäischen Rechtsakten resultieren. Durch die gesetzlich festgeschriebenen Qualitätssicherungsinstrumente auf nationaler Ebene geht das nationale Gesetz über die europäischen Vorgaben hinaus. Innerhalb der nationalen Maßnahmen wird die Kohärenz dahingehend gesichert, dass die überwiegend zuvor erlassenen ländereigenen Klimaanpassungsstrategien¹²⁹ und -gesetze¹³⁰ von der bundesgesetzlichen Regelung unberührt bleiben¹³¹.

Durch die nun rechtlich verbindlichen Instrumente wird im Ergebnis auch die Kohärenz der Anpassungsmaßnahmen auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene gefördert. Dies ist lediglich ein mittelbarer Effekt der verbesserten Anpassungsinstrumente.

C. Fazit

Die rechtliche Auseinandersetzung mit der Anpassung an den Klimawandel zeigt, dass sich die internationalen und europäischen Regelungen in erster Linie auf weiche Vorgaben stützen. Die Europäische Union geht über das Völkerrecht hinaus und etabliert mit der Governance-Verordnung und dem Europäischen Klimagesetz einen strukturierten Rahmen, der sowohl Berichtspflichten als auch strategische Planungen umfasst. Dennoch bleibt die Anpassungspolitik in vielen

¹²⁹ S. etwa für Bremen *Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (Hrsg.)*, Klimaanpassungsstrategie Bremen.Bremerhaven, Juni 2018; Bayern s. *Bayerische Staatsregierung*, Bayerische Klimaanpassungsstrategie, 2016; *Bayerische Staatsregierung*, Klimafolgen und Klimaanpassung in Bayern Monitoringbericht 2023.

¹³⁰ NRW hatte zunächst, Klimaschutz- und Klimaanpassung in einem gemeinsamen Gesetz integriert, später jedoch ein eigenes Klimaschutzgesetz (Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen v. 19.01.2013, GVBl., S. 33) und ein Klimaanpassungsgesetz (Klimaanpassungsgesetz Nordrhein-Westfalen v. 08.07.2021, GVBl., S. 893) erlassen; Thüringen beispielsweise regelt auch Klimaschutz und -anpassung in einem einheitlichen Gesetz (Thüringer Gesetz zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels v. 18.12.2018, GVBl., S. 816).

¹³¹ S. § 11 KAnG.

Bereichen von der konkreten Umsetzung durch die Mitgliedstaaten abhängig, da die regionalen Unterschiede maßgeblich die Anforderungen an Anpassungsmaßnahmen bestimmen. Darüber hinaus entwickeln sich nationale Vorgaben auch als Reaktion auf die lokalen Auswirkungen des Klimawandels¹³².

I. *Entwicklung der internationalen und europäischen Klimaanpassungspolitik*

Die Kohärenz der europäischen Klimaanpassungspolitik wurde in den letzten Jahren verbessert, insbesondere durch die Schaffung einheitlicher Vorgaben für die Berichtspflichten durch die Mitgliedstaaten. Dennoch zeigt die Untersuchung durch den Europäischen Rechnungshof, dass es weiterhin Defizite in der Umsetzung gibt, die zum einen in fehlenden Indikatoren zur Bewertung des Anpassungsfortschritts oder einer unzureichenden Nutzung bestehender EU-Instrumente liegen, aber auch in tatsächlichen Fehlanpassungen.

II. *Das KAnG als Verbesserung der nationalen Anpassungsstrategie*

In Deutschland wird die Anpassung an den Klimawandel durch das Klimaanpassungsgesetz (KAnG) nun erstmals auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. Es ergänzt bestehende Strategien durch verpflichtende Vorgaben zur Weiterführung einer vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie sowie durch eine institutionalisierte Klimarisikolanalyse und Monitoringmechanismen. Dies stärkt die Kohärenz zwischen den verschiedenen Anpassungsinstrumenten auf nationaler Ebene und verbessert die Erfüllung der europäischen Berichtspflichten.

¹³² So haben sich zum Beispiel in Italien die Regionen der Abruzzen, der Marken und Umbrien auf Grundlage von seismischen Ereignissen zusammengeschlossen, um künftig (koordiniert von Umbrien) gemeinsame Strategien zur Klimawandelanpassung zu erarbeiten, s. dazu *Ministero dell' Ambiente e della Sicurezza Energetica*, *Metodologie per la definizione di strategie e piani regionali di adattamento ai cambiamenti climatici*, Juni 2020, S. 24 f.

ten. Gleichzeitig bleibt der Erfolg dieser Maßnahmen von einer konsequenten Umsetzung und fortlaufenden Evaluierung abhängig.

III. Klimawandelanpassung als dynamisches Handlungsfeld

Insgesamt zeigt sich, dass Klimaanpassung als dynamisches Handlungsfeld ständiger Weiterentwicklung und Anpassung bedarf. Es braucht eine noch stärkere Kohärenz zwischen den internationalen und nationalen Maßnahmen und Politiken. Die Herausforderungen liegen dabei in der rechtlichen Rahmgebung, die zwar insbesondere auf EU-Ebene über eine gute Grundlage verfügt, allerdings verbindliche Indikatoren vermisst. Für unzureichende Maßnahmen gibt es keinerlei Sanktionsmechanismen, worunter die lokale Umsetzung leidet und die Sicherstellung von langfristigen, nachhaltigen Strategien geschwächt wird. Eine Aufgabe auf die es zukünftig ankommen kann ist hierbei die Vergleichbarkeit von Anpassungsmaßnahmen.

*Abstract**

De

Die rechtliche Bewältigung des Klimawandels umfasst sowohl Maßnahmen zur Minderung von Emissionen als auch Strategien zur Anpassung an dessen unvermeidbare Folgen. Dieser Beitrag analysiert die internationalen, europäischen und nationalen Rechtsrahmen zur Klimawandelanpassung. Zudem wird die nun gesetzlich geregelte Klimaanpassung in Deutschland betrachtet. Während das internationale Klimaregime, insbesondere das Pariser Abkommen, primär weiche Vorgaben zur Anpassung enthält, geht die Europäische Union mit der Governance-Verordnung und dem Europäischen Klimagesetz einen Schritt weiter und etabliert Berichtspflichten sowie strategische Pla-

* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

nungsmechanismen. Die Umsetzung liegt jedoch bei den Mitgliedstaaten, die mit den lokalen Auswirkungen des Klimawandels konfrontiert sind.

In Deutschland wurde mit dem Klimaanpassungsgesetz (KAnG) erstmals eine gesetzliche Grundlage für Klimaanpassungsmaßnahmen geschaffen. Es verpflichtet Bund und Länder zur Entwicklung von Anpassungsstrategien, zur Durchführung von Klimarisikoanalysen und zur regelmäßigen Berichterstattung. Diese Maßnahmen sollen die Kohärenz der Anpassungspolitik auf nationaler Ebene stärken und die Erfüllung europäischer Berichtspflichten erleichtern.

Die Untersuchung zeigt jedoch, dass sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene Herausforderungen bestehen, insbesondere in der Messbarkeit und Evaluierung von Anpassungsmaßnahmen. Der Europäische Rechnungshof bewertet den europarechtlichen Rahmen als solide, sieht aber Schwächen in der konkreten Umsetzung und Nutzung bestehender EU-Instrumente, sodass zukünftige Entwicklungen seine stärkere Harmonisierung von Anpassungsstrategien sowie eine verbesserte Berichterstattung und Indikatorenentwicklung anstreben, um die Klimawandelanpassung kohärenter zu gestalten.

Keywords: Klimawandel, Anpassung, Deutschland, Klimaanpassungsgesetz, KAnG, Verpflichtungen.

Ita

La regolamentazione giuridica del cambiamento climatico comprende sia misure per ridurre le emissioni, sia strategie di adattamento alle sue inevitabili conseguenze. Il presente lavoro mira a fornire un'analisi del quadro normativo internazionale, europeo e nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici. Esamina inoltre le strategie di adattamento al clima in Germania, ora regolamentate per legge. Mentre il regime climatico internazionale, in particolare l'Accordo di Parigi, contiene principalmente obiettivi non vincolanti in relazione all'adattamento, l'Unione europea ha compiuto un passo in avanti con il Regolamento sulla governance e la Legge europea sul clima, stabilendo obblighi di rendicontazione e meccanismi di pianificazione strategica. In Germania, la legge sull'adattamento climatico (KAnG) ha istituito per la prima volta una base giuridica per le misure di adattamento alle conseguenze del cambiamento climatico. La legge obbliga il governo federale e i governi re-

gionali a sviluppare strategie di adattamento, a condurre analisi dei rischi climatici e a presentare relazioni periodiche. Queste misure mirano a rafforzare la coerenza delle politiche di adattamento a livello nazionale e a facilitare l'adempimento degli obblighi di rendicontazione europei.

Parole chiave: Cambiamento climatico, adattamento, Germania, Legge sull'adattamento al cambiamento climatico, KAnG, obbligazioni climatiche.

En

The legal management of climate change includes both measures to reduce emissions and strategies to adapt to its unavoidable consequences. This article analyzes the international, European and national legal frameworks for climate change adaptation. It also looks at climate adaptation in Germany, which is now regulated by law. While the international climate regime, in particular the Paris Agreement, primarily contains soft targets for adaptation, the European Union goes one step further with the Governance Regulation and the European Climate Law and establishes reporting obligations and strategic planning mechanisms. However, implementation is the responsibility of the member states, which are confronted with the local effects of climate change. In Germany, the Climate Adaptation Act (KAnG) created a legal basis for climate adaptation measures for the first time. It obliges the federal and state governments to develop adaptation strategies, carry out climate risk analyses and report regularly. These measures are intended to strengthen the coherence of adaptation policy at national level and facilitate the fulfillment of European reporting obligations.

Keywords: Climate change, adaptation, Germany, Climate Adaptation Act, KAnG, climate obligations.

Anno I
Numero 1-2025
Quadrimestrale
gennaio-aprile 2025
ISSN 3035-5427

Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai 39
80138 Napoli
Tel. (39) 081.5800459
editoriale.abbonamenti@gmail.com
www.editorialescientifica.it

Rivista quadrimestrale open access