



## Potentiale deutsch-österreichischer Kooperation zum Umgang Europas mit den Folgen des Klimawandels

### Ergebnispapier des Wiener Dialogs 2023

*Julian Plottka, Florence Ertel, Claudia Crawford, Michael Stellwag*

- › Neben Maßnahmen zur Verlangsamung des Klimawandels muss die europäische Klimapolitik ihre Instrumente ausbauen, um unsere Gesellschaften und Wirtschaften an bereits jetzt unabänderliche Folgen des Klimawandels anzupassen. Diese grenzüberschreitende Herausforderung kann nur gesamteuropäisch effizient bewältigt werden.
- › Die Erfassung der europaweiten Folgen des Klimawandels muss systematisch vorangetrieben werden. Darauf aufbauend müssen präventive und reaktive Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel entwickelt werden. Es ist jeweils zu entscheiden, welche Anpassungskosten von der Allgemeinheit, hier der EU-Ebene, und welche individuell zu tragen sind.
- › Die großen Herausforderungen bei der Anpassung an den fortschreitenden Klimawandel sind dabei primär keine rein technischen, sondern gesellschaftliche: Bereits jetzt kommt es zu Verteilungskonflikten sowohl innerhalb der europäischen Gesellschaften als auch den Mitgliedstaaten. Primäres Ziel ist es nun, Akzeptanz für die Anpassungsmaßnahmen zu erreichen.

## Inhaltsverzeichnis

Der Wiener Dialog 2023 .....	2
Systematische Erfassung der Anpassungskosten und Schäden des Klimawandels .....	2
Folgen des Klimawandels als Herausforderung für die Europapolitik .....	3
European Green Deal .....	4
Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik .....	7
Vier Empfehlungen für eine deutsch-österreichische Agenda in der Europapolitik .....	8
Impressum .....	10

## Der Wiener Dialog 2023

Welche Impulse können Deutschland und Österreich zusammen in einer minilateral funktionierenden EU im Bereich der Klimapolitik setzen? Knapp 80 Expertinnen und Experten haben beim Wiener Dialog im April 2023 konkrete Ideen präsentiert und Impulse gesetzt, um diese Leitfrage zu beantworten. In einem Workshop im November 2023 wurden die Erkenntnisse noch vertieft. Bei den in diesem Papier vorgestellten Empfehlungen handelt es sich nicht um die persönlichen Empfehlungen der Autorinnen und Autoren, sondern sie sind das Ergebnis des Wiener Dialogs und des Workshops 2023.

## Systematische Erfassung der Anpassungskosten und Schäden des Klimawandels

Der Fokus der politischen und öffentlichen Diskussion sowie der klimapolitischen Zielsetzungen auf globaler und europäischer Ebene liegt bisher auf der Verlangsamung des nicht mehr abzuwendenden Klimawandels. Angesichts der auch in der EU immer spürbarer werdenden Folgen – von Temperaturveränderungen über Unwetterereignisse bis zur Desertifikation – ist es dringend notwendig, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um unsere Gesellschaften und Wirtschaften an diese Folgen anzupassen. Das Ziel sollte sein, gegenwärtige Lebens- und Wirtschaftsweisen zu erhalten, denn je umfassender die Anpassungen ausfallen, desto schwerer ist es, eine effektive Klimapolitik ausreichend demokratisch zu legitimieren.

Die Notwendigkeit zu handeln hat auch der Europäische Rat erkannt, der in seinen jüngsten Beratungen über die kommende Strategische Agenda für die neue institutionelle Periode der EU ab 2024 festhält, dass die EU „vor dem Hintergrund wachsender Klima- und Umweltrisiken und geopolitischer Spannungen“<sup>1</sup> neue Herausforderungen rechtzeitig identifizieren muss. Dabei baut die EU auf zwei „Strategien für die Anpassung an den Klimawandel“ auf, die die Kommission 2013<sup>2</sup> und 2021<sup>3</sup> vorgelegt hat. Ziel ist es, bis zum Jahr 2050 eine klimaresiliente Union zu schaffen. Dies ist nur zu bewerkstelligen, wenn die Klimafolgenanpassung als Querschnittsaufgabe in allen Politikbereichen mitgedacht wird. Dabei ist die größte Herausforderung das unzureichende Wissen über die Folgen und Kosten des Klimawandels für Europa.

Eine EU-weite Bestandsaufnahme der Folgen und Kosten ist deshalb das primäre Ziel der aktuellen Anpassungsstrategie. Wissenschaftliche Analysen zu den Folgekosten liegen bisher jedoch nur ausschnittsweise vor und werden auf der Webseite Climate ADAPT<sup>4</sup> gesammelt. Eine erste EU-weite Risikoanalyse soll 2024 vorliegen. Für Deutschland haben im Auftrag der Bundesregierung die Prognos AG, die Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung mbh und das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) eine modellbasierte Szenarioanalyse zu den volkswirtschaftlichen Effekten von Extremwetterereignissen für den Zeitraum

Eine EU-weite Risikoanalyse für Folgen des Klimawandels und Kosten der Anpassung soll erstmals 2024 kommen.

bis 2050 vorgelegt. Auch wenn diese nur einen kleinen Teilbereich der Klimawandelfolgen beleuchtet, macht sie zum einen die methodischen Probleme bei der Identifikation von Klimawandelfolgekosten und zum anderen die Komplexität der gesellschaftlichen Herausforderungen deutlich, die die Anpassung an den Klimawandel darstellt.

Methodisch besteht eine Schwierigkeit darin, Schadensereignisse dem Klimawandel zuzurechnen. Sie werden nicht allein durch den Klimawandel ausgelöst, treten durch ihn aber sehr viel häufiger auf. Für Deutschland schätzt die Studie die Schadenssumme der erfassbaren Extremwetterereignisse in den Jahren 2000 bis 2021 auf 145 Milliarden Euro. Allerdings ist die Datenlage sehr fragmentiert und intransparent, was als weitere methodische Schwierigkeit die Erfassung aller Schäden verkompliziert. Während direkte Schäden beispielsweise nach Flutereignissen relativ leicht zu erfassen sind, sind indirekte Schäden wie die langfristige wirtschaftliche Schwäche einer betroffenen Region weitaus schwieriger dem Klimawandel zu attribuieren. Erschwerend kommt hinzu, dass sich monetär quantifizierbare Folgekosten leichter erfassen lassen als nicht quantifizierbare, sodass die Analysen ein Bias hin zu bestimmten Folgekosten haben, während der Einfluss auf andere gesellschaftliche Bereiche unzureichend abgedeckt wird.

Diese bisher nur ansatzweise mögliche Erfassung von Klimawandelfolgen führt dazu, dass zahlreiche Handlungsfelder für Anpassungsmaßnahmen unbeachtet bleiben. Dazu gehören aktuell unter anderem Wassermanagement, Hitze-Management in Städten, Veränderungen der Bebauungsstruktur, die Anpassung der Landwirtschaft, neue Krankheitserreger und Krankheiten. Diese Vielzahl an Bereichen, für die sich die Folgen des Klimawandels bisher nur unzureichend abschätzen lassen und für die es entsprechend gilt, systematischer Handlungsinstrumente zu entwickeln, macht die Komplexität der Herausforderung deutlich. Anpassung an den Klimawandel bedeutet nicht nur, singuläre Maßnahmen wie im Hochwasserschutz oder dem Bau alternativer Transportwege zu ergreifen, sondern stellt eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe dar, die nahezu alle Bereiche des täglichen Lebens erfasst.

## Folgen des Klimawandels als Herausforderung für die Europapolitik

Da die Menschen nicht alle in gleicher Weise von den Folgen des Klimawandels betroffen sind, entstehen aus der Notwendigkeit zur Anpassung Verteilungskonflikte, die erhebliches Konfliktpotenzial bergen und einer politischen Lösung bedürfen. Hierin besteht die eigentliche politische Herausforderung der Anpassung an den Klimawandel. Die Datenerfassung und Entwicklung von Lösungsoptionen sind nur ein und der vergleichsweise sogar leichtere Teil der Aufgabe. Gesellschaftliche Akzeptanz für deren Umsetzung mit den zwangsläufigen Umverteilungseffekten zu gewinnen, ist die weitaus schwierigere Aufgabe.

Bisher wird die Fragestellung primär mit Blick auf Konflikte im Globalen Süden diskutiert. In Bezug auf Europa wird oftmals nur die Angst vor einer zunehmenden Anzahl von Klimaflüchtlingen thematisiert, seien es Menschen, die gezwungen sind, ihre Heimat zu verlassen, weil diese nicht mehr bewohnbar ist oder weil klimawandelinduzierte Konflikte Kriege schüren oder verschärfen. Neben dieser indirekten Betroffenheit der EU verursachen die unterschiedlichen Folgen des Klimawandels auch innerhalb der EU neue Verteilungskonflikte. Diese sind zum einen innergesellschaftlich, so sind beispielweise Bergleute und landwirtschaftliche Betriebe stärker vom Klimawandel betroffen als Beschäftigte in anderen Wirtschaftszweigen, zum anderen treten sie aber auch zwischen Mitgliedstaaten der EU auf, weil diese unterschiedlich stark von den Folgen betroffen sind.

Konsens für gemeinsame Vorgangsweise aufgrund unterschiedlicher Betroffenheit und Wirtschaftsstruktur schwierig

Die unterschiedliche Betroffenheit von Wirtschaftszweigen in der EU führt zudem angesichts unterschiedlicher Wirtschaftsstrukturen in den Mitgliedstaaten auch zu unterschiedlichen Herausforderungen für die Unternehmen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. In der Folge sind neue Konfliktlinien in der EU zu erwarten, wie wir sie anders gelagert bereits aus der Krise in der Eurozone zwischen Nord und Süd, aus der Krise im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem und zu Beginn des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine in der Frage von Waffenlieferungen kennen. Die Anpassungsmaßnahmen primär den Mitgliedstaaten zu übertragen, wie es die aktuelle EU-Anpassungsstrategie vorsieht, ist daher keine Lösung des Problems. Viele Anpassungsmaßnahmen lassen sich sinnvoll nur grenzüberschreitend und nicht entlang politischer Grenzen ergreifen.

In der Krise der Eurozone und der Krise im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem ist deutlich geworden, dass die vor bald 20 Jahren ausgearbeiteten Entscheidungsverfahren auf EU-Ebene in einer Union der 27 Mitgliedstaaten keine effiziente Entscheidungsfindung mehr erlauben. Bei der Reaktion der EU auf den russischen Angriff gegen die Ukraine waren sich die Mitgliedstaaten zunächst unerwartet einig, jedoch begann auch dieser Konsens schnell zu bröckeln. Angesichts der erheblichen Umverteilungswirkung, die die Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel haben werden, sind viel stärkere Konflikte innerhalb der EU zu erwarten, die das Entscheidungssystem auf eine neue, größere Belastungsprobe stellen werden.

**Minilaterale Formate  
sind der wirkungs-  
vollste Rahmen für  
Mehrheitsfindung.**

Solange die vor rund 20 Jahren erarbeitete institutionelle Struktur der EU angesichts beständig erstarkender europaskeptischer Kräfte nicht grundlegend reformiert werden kann, bedarf es alternativer Lösungen, um die Entscheidungseffizienz der EU kurzfristig zu verbessern. Ein Lösungsansatz sind minilaterale Formate, die Entscheidungen im kleinen Kreis vorbereiten und für diese dann EU-weite Unterstützung suchen. Da dieser Ansatz aber das Risiko birgt, Verhandlungen durch Blockbildung wiederum zu erschweren, bedarf es eines effektiven „Brückenbauens“ der bilateralen Diplomatie zwischen EU-Mitgliedstaaten, die unterschiedlichen minilateralen Foren angehören. Dafür geeignet sind Mitgliedstaaten, die ein grundlegendes Verständnis von Europa und in einigen Politikfeldern gemeinsame Interessen teilen, in anderen Bereichen aber konträre Positionen vertreten. Basierend auf einer stabilen Partnerschaft, wie es sie zwischen Deutschland und Österreich gibt, werden Kompromisse in den Bereichen mit unterschiedlichen Interessen ermöglicht. Mit Blick auf die Herausforderungen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Anpassung an den Klimawandel hat der Wiener Dialog 2023 in den vier Arbeitsgruppen „European Green Deal“, „Wirtschaft, Währung und Finanzen“, „Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ und „Erweiterungspolitik“ konkrete Politikempfehlungen erarbeitet, mit denen Österreich und Deutschland Impulse in der europäischen Klimapolitik für die neue institutionelle Periode der EU ab 2024 setzen können.

## European Green Deal

Aufgrund ihrer in Teilen ähnlichen Wirtschaftsstruktur stehen Deutschland und Österreich in den drei Feldern Energieinfrastruktur, Industrie und Landwirtschaft des European Green Deal vor ähnlichen Herausforderungen. Entsprechend finden sich gerade in diesen Bereichen Initiativen, die die beiden Regierungen gemeinsam auf EU-Ebene anstoßen könnten.

Die Substituierung russischer Gas- und Öllieferungen infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine seit Frühjahr 2022 hat die Schwachstellen in der gesamteuropäischen Energieinfrastruktur offengelegt. Um ein Funktionieren des europäischen Energiebinnenmarktes, die Versorgungssicherheit in der gesamten Union und eine reibungslose Dekarbonisierung

der EU-Wirtschaft bis zum Jahr 2050 zu gewährleisten, bedarf es eines umfassenden Ausbaus der europäischen Energieinfrastruktur für Gas und Strom sowie des Aufbaus einer neuen Infrastruktur für grünen Wasserstoff. Sowohl der grenzüberschreitende Charakter als auch die Größe der Aufgabe sprechen dafür, dass diese auf EU-Ebene im Sinne eines effizienten Energiebinnenmarktes realisiert und nicht auf nationaler Ebene vorangetrieben wird. Eine Umsetzung auf nationaler Ebene birgt die Gefahr ineffizienter Lösungen und langwieriger Umsetzungsprozesse.

Um insbesondere bei der Umsetzung von Infrastrukturprojekten entstehende Konflikte zu vermeiden oder zu moderieren, bietet sich der Aufbau einer bilateralen Energieplattform Deutschland-Österreich nach dem Beispiel der „deutsch-französischen Energieplattform“<sup>5</sup> an. Deren Ziel ist, Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft in einen Dialog zu bringen, um die Planung und Umsetzung gesamteuropäischer Energieinfrastrukturprojekte mit einer grenzüberschreitenden Dimension im deutsch-österreichischen Verhältnis zu beschleunigen. Die frühzeitige und dauerhafte Einbeziehung aller Stakeholderinnen und Stakeholder kann nicht nur die Prozesse beschleunigen und sachorientierte Lösungen befördern, sondern auch Konflikten vorbeugen.

Die Industrie in Deutschland und Österreich steht aktuell vor ähnlichen Herausforderungen, soll das Ziel einer vollständigen Dekarbonisierung bis zum Jahr 2050 erreicht werden. Dessen Umsetzung birgt erhebliches Konfliktpotenzial, da noch nicht in allen Bereichen technische Lösungen marktreif sind, um es auch erreichen zu können. Unabhängig von den technischen Herausforderungen müssen im europäischen Binnenmarkt Rahmenbedingungen geschaffen werden, die eine Zielerreichung befördern. Dazu gehört erstens die Garantie ähnlicher Wettbewerbsbedingungen auf globaler Ebene. Europäische Unternehmen und Standorte dürfen keine schlechteren Wettbewerbsbedingungen als ihre Konkurrenten in China und den USA haben. Das europäische Vergaberecht kann hier eine entscheidende Rolle spielen, wenn – wie in Rumänien – ein Mindestanteil der Wertschöpfung in der EU zu erbringen ist.

Zweitens muss die notwendige Infrastruktur geschaffen werden. Dazu zählt nicht nur die oben genannte Energieinfrastruktur, sondern auch die Eisenbahn, der eine entscheidende Rolle bei der Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen zukommt. Um Abhängigkeiten zu vermeiden, sollte die kritische Infrastruktur stets in staatlicher oder supranationaler Hand bleiben. Die deutsche Erfahrung mit an Russland verkauften Gasspeichern unterstreicht die Risiken privatisierter Infrastrukturen. Drittens muss die EU dem Fachkräftemangel entgegenwirken. Dabei geht es nicht nur kurz- und mittelfristig um fehlende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sondern langfristig wird die europäische Industrie nur durch erhebliche Investitionen in Forschung und Entwicklung wettbewerbsfähig bleiben.

Auch im Bereich der Landwirtschaft vermindern dezentrale Produktionsweisen Abhängigkeiten. Deshalb sollte die Landwirtschaft am besten regional produzieren, dies kann auch zu einer besseren Verankerung der Landwirtschaft in der Bevölkerung beitragen und damit die Legitimität klimapolitischer Maßnahmen stärken. Gerade Österreich und Teile Deutschlands, in denen es noch kleine Bauernhöfe gibt, bieten hier eine gute Ausgangsbasis, während die Akzeptanz landwirtschaftlicher Massenproduktion zunehmend schwindet. Deutschland und Österreich sollten sich hier für eine entsprechende klimafreundliche Fortentwicklung der Reformen der europäischen Agrarpolitik einsetzen.

Ähnliche Herausforderungen bei Energieinfrastrukturausbau und -Unabhängigkeit sowie reibungslose Dekarbonisierung bis 2050

Gefordert werden vergleichbare globale Wettbewerbsbedingungen, Fachkräfte-Strategien und eine dezentrale Landwirtschaft

## Wirtschaft, Währung und Finanzen

Die aktuelle Anpassungsstrategie der EU an den Klimawandel von 2021<sup>6</sup> sieht die Mitgliedstaaten in der Hauptverantwortung für die Anpassung und schreibt der EU flankierende Aufgaben zu. Auch wenn dieser Ansatz Verteilungskonflikte auf supranationaler Ebene umgeht, stellt sich die Frage, inwieweit er dem grenzüberschreitenden Problem angemessen ist.

Vor der Frage nach der innerhalb des EU-Mehrebenensystems zuständigen Ebene, ist jedoch zuerst zu klären, ob die Kosten von der Allgemeinheit getragen werden sollten oder eine privatwirtschaftliche Versicherungslösung sinnvoll ist. Zur Beantwortung dieser Frage bietet sich eine Typologisierung der Kosten der Klimawandelfolgen entlang von zwei Dimensionen an: (1) Zeithorizont (in orange) und (2) Interventionsart (in blau).

Abbildung 1: Typologie der Kosten von Klimawandelfolgen mit Beispielen



Quelle: Eigene Darstellung.

Insbesondere für punktuell auftretende, kurzfristig-reaktive Schadensereignisse sind markt-basierte Versicherungslösungen anzustreben. Um abschätzen zu können, welche Risiken versicherbar sind, bedarf es einer EU-weiten Klimaschadenstaxonomie. Bei Risiken, die nicht versicherbar erscheinen, stellt sich die Frage, inwieweit präventive Maßnahmen die Eintrittswahrscheinlichkeit von Schadensereignissen so weit senken können, dass Risiken wieder versicherbar werden. Ersatzweise könnten staatliche Subventionen Risiken versicherbar machen. Für strukturelle, langfristig-präventive Maßnahmen scheinen dagegen gemeinschaftliche Finanzierungsansätze sinnvoller. Die EU-Ebene sollte zuständig sein, wenn eine supranationale Lösung (a) effizienter oder (b) innereuropäische Solidarität geboten ist. Anhand dieser Kriterien ist der EU-Finanzierungsbedarf zu ermitteln.

Eine Finanzierung über den EU-Haushalt ist mit Blick auf dessen demokratische Legitimation und Transparenz gegenüber Fonds zu bevorzugen. Um die Nettozahler-Debatte nicht zu befeuern, bieten sich für die Mehrausgaben neue Finanzierungsquellen an, die dem Verursacherprinzip folgen. Zum Erhalt des aktuellen Finanzierungsmodells könnten diese

Es braucht eine EU-weite Klimaschadenstaxonomie und demokratische Legitimation bei der Finanzierung neuer Fonds.

aus zusätzlichen BNE-Eigenmitteln finanziert werden, die anhand der historisch emittierten Treibhausgase berechnet werden. Alternativ könnte die EU eigene Einnahmequellen erhalten, die klimaschützend wirken, wie der Handel mit Emissionsrechten oder das CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem. Allerdings sollten sich die Zertifikatspreise beziehungsweise Abgaben nicht an den Einnahmeerfordernissen orientieren, sondern einen optimalen Klimaschutzeffekt der Instrumente gewährleisten, unabhängig von den erwirtschafteten Einnahmen. Das zweite Modell kommt den Interessen Deutschlands und Österreichs näher. Zudem sollte die Halbzeitüberprüfung des EU-Haushalts dazu genutzt werden, um sich widersprechende Förderziele aufzulösen. Für klimaschädliches beziehungsweise klimafolgenverschärfendes Verhalten sollte es keine EU-Förderung mehr geben.

Um eine im deutschen und österreichischen Interesse liegende optimale Nutzung der EU-Gelder zu sichern und damit die notwendige Erhöhung des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) zu begrenzen, sollte die Vergabe kompetitiv erfolgen und die quotierte Vergabe von EU-Geldern nach Landesgröße oder Wirtschaftsleistung aufgegeben werden. Für bestehende Finanzierungsinstrumente kann diese Umstellung nur schrittweise erfolgen. Vier spezifische Förderinstrumente bieten sich für Projekte zur Anpassung an den Klimawandel an:

- 1. Struktur- und Regionalmittel:** Aus diesen Mitteln sollten regionale Projekte zur Klimaanpassung finanziert werden. Die Vergabe der Mittel erfolgt dabei kompetitiv innerhalb der aktuellen Zielregionen.
- 2. Förderlinie für grenzüberschreitende Klimaanpassungen:** Aus einer neuen Förderlinie sollten insbesondere strukturelle langfristige-präventive Maßnahmen mit grenzüberschreitendem Charakter zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels gefördert werden. Die Vergabe erfolgt EU-weit kompetitiv.
- 3. Förderlinie für Klimaanpassungen:** Aus einer weiteren neuen Förderlinie sollten strukturelle langfristige-präventive Maßnahmen auch ohne grenzüberschreitenden Charakter zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels gefördert werden. Die Vergabe erfolgt EU-weit kompetitiv.
- 4. Förderlinie für Risikokapital:** Als Teil der Forschungsförderungen sollte die marktbasierende Bereitstellung von Risikokapital für innovative Hochtechnologieprojekte im Bereich der Anpassung an den Klimawandel erleichtert werden.

## Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine und die damit einhergehenden Drohungen gegen EU und NATO führten der EU im Februar 2022 ihre Versäumnisse bei der lange aufgeschobenen Reform der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ASVP) drastisch vor Augen. Zwar hat insbesondere die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) vor dem Hintergrund der veränderten sicherheitspolitischen Lage eine neue Dynamik erhalten. Es bleibt allerdings abzuwarten, inwieweit diese Dynamik zu einer substantiellen Verbesserung der europäischen Verteidigungsfähigkeit führen wird.

Bereits im Laufe des Jahres 2022 wuch die unerwartete Einigkeit der EU und alte Konfliktlinien kamen erneut zum Vorschein. Durch den inzwischen unumgänglichen erweiterten Sicherheitsbegriff, der – im Jahr 2022 wurde dies besonders deutlich – auch Bereiche wie Energiesicherheit umfasst, ist Klimapolitik und die Anpassung an den Klimawandel eine Herausforderung, der sich die ASVP annehmen und in allen Bereichen als Querschnittsaufgabe mitdenken muss.

Dies ist jedoch noch nicht in den sicherheitspolitischen Diskursen in Deutschland und Österreich angekommen. Entsprechend gilt es diese zu stärken und ein Bewusstsein für die klimapolitische Bedeutung der ASVP zu schaffen.

Bisher wird der Klimawandel als außenpolitische Herausforderung in zwei Interpretationsdimensionen diskutiert. Die erste behandelt die außenpolitische Wirkung des European Green Deals – die sogenannte Geopolitik des Klimawandels. Dazu gehören die Dekarbonisierung und strategische Partnerschaften für die Energiegewinnung.

Die zweite Dimension wirft den Blick auf die Folgen des Klimawandels in Drittstaaten für die europäische ASVP. Größte Herausforderung ist in diesem Bereich die Vermeidung oder Beilegung klimawandelinduzierter Konflikte, die angesichts schwindender Lebensgrundlagen in vielen Weltregionen zu erwarten sind. Daneben sind durch den Klimawandel in den nächsten Jahren erheblich größere Migrationsbewegungen zu erwarten, als wir sie derzeit beobachten. Auf diese und weitere klimapolitische Herausforderungen wird die europäische Außenpolitik Antworten finden müssen, in denen Anpassungsmaßnahmen eine zentrale Rolle spielen werden.

Außerhalb von akuten Krisen wie dem russischen Angriff auf die Ukraine stehen aber unterschiedliche Bedrohungswahrnehmungen und strategische Kulturen einer proaktiveren EU-Außenpolitik zur Anpassung an den Klimawandel entgegen. Während Deutschland gerade darum ringt, seine historische Zurückhaltung in der Sicherheitspolitik abzulegen, scheint die österreichische unverrückbar. Allerdings gerät sie zunehmend in Konflikt mit den neuen sicherheitspolitischen Anforderungen, die an die EU gestellt werden. Als kurzfristige Schritte zur Stärkung der globalen Akteursfähigkeit der EU in der Klimaaußenpolitik sind deshalb notwendig:

1. Der sicherheitspolitische Diskurs in Deutschland und Österreich muss gestärkt und dabei die Bedeutung des Klimawandels als außenpolitische Herausforderung herausgearbeitet werden. Sowohl auf der Elitenebene als auch im gesamtgesellschaftlichen Diskurs gilt es, ein Bewusstsein für die kommenden Aufgaben zu schaffen. Dies kann beispielsweise durch grenzüberschreitende Bürgerkonferenzen unter Beteiligung beider Länder geschehen.
2. Österreich sollte die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen in der GSVP mit der Option zur konstruktiven Enthaltung in bestimmten Bereichen mittragen (beispielsweise Sanktionen, Menschenrechtsangelegenheiten), um die EU-Außenpolitik auch ohne einen Wandel der strategischen Kultur in Österreich zu stärken.

## Vier Empfehlungen für eine deutsch-österreichische Agenda in der Europapolitik

1. Deutschland und Österreich sollten die Forschung zu den Folgen des Klimawandels für Europa intensivieren, um das Verständnis für die Kosten und Risiken des Klimawandels zu erhöhen und eine Basis zur Entwicklung zielgerichteter Politikinstrumente zu schaffen, die es erlauben, das Ziel einer klimaresilienten EU bis zum Jahr 2050 zu schaffen.
2. Deutschland und Österreich sollten sich für eine klimafreundliche Fortentwicklung der Reformen der europäischen Agrarpolitik einsetzen. Eine Dezentralisierung der Agrarwirtschaft erhöht dabei die Resilienz der europäischen Produktion von Nahrungsmitteln angesichts zunehmender geopolitischer Spannungen.

Zwei Dimensionen  
der Klimapolitik in  
der Außenpolitik: Die  
Geopolitik des EGD  
sowie neue Konflikte  
und Migration

3. Deutschland und Österreich sollten sich für eine optimale Nutzung der EU-Gelder einsetzen und damit die notwendige Erhöhung des MFR begrenzen, indem sie sich für eine Vergabe einsetzen, die kompetitiv erfolgt und die quotierte Vergabe von EU-Geldern nach Landesgröße oder Wirtschaftsleistung aufgegeben werden.
4. Deutschland und Österreich müssen sich für eine Stärkung des sicherheitspolitischen Diskurses einsetzen und dabei die Bedeutung des Klimawandels als außenpolitische Herausforderung herausarbeiten. Sowohl auf der Elitenebene als auch im gesamtgesellschaftlichen Diskurs gilt es, ein Bewusstsein für die kommenden Aufgaben zu schaffen.

---

1 Der Europäische Rat: Die Erklärung von Granada, Pressemitteilung, 6. Oktober 2023.

2 Europäische Kommission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. An EU Strategy on adaptation to climate change, COM(2013) 216.

3 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein klimaresilientes Europa aufbauen – die neue EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel, COM(2021) 82.

4 Europäische Kommission/Europäische Umweltagentur: European Climate Adaptation Platform Climate-ADAPT, abrufbar unter: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/> (letzter Zugriff: 2.11.2023).

5 Deutsch-Französische Energieplattform, abrufbar unter: <https://www.d-f-plattform.de> (letzter Zugriff: 2.11.2023).

6 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0082>.

## Impressum

### Die Autorin und der Autor

**Florence Ertel** ist Geschäftsführerin des Science Hub for Europe und Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Passau.

**Julian Plottka** ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik an der Universität Passau und der Universität Bonn.

### Die Co-Autorin und der Co-Autor

**Claudia Crawford** war von 2019 bis 2023 die Leiterin des Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung Multilateraler Dialog KAS in Wien.

**Michael Stellwag** ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Konrad-Adenauer-Stiftung Multilateraler Dialog KAS in Wien.

### Konrad Adenauer-Stiftung e. V.

**Michael Stellwag, MA**  
Multilateraler Dialog Wien  
T +43 / 18 90-14650  
[michael.stellwag@kas.de](mailto:michael.stellwag@kas.de)

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 10907 Berlin

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2024, Berlin  
Gestaltung: yellow too, Pasiek Horntrich GbR  
Satz: Janine Höhle, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.  
Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-98574-208-0



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Bildvermerk Titelseite  
© lensw0rld, stock.adobe.com