



Kurskorrekturen auf dem Weg nach Cancún

Die Europäische Union in der internationalen Klimapolitik

SEVERIN FISCHER/JO LEINEN

November 2010

- Die Weltklimakonferenz von Kopenhagen endete im Dezember 2009 mit einer unverbindlichen Absichtserklärung. Der »Kopenhagen Akkord« entsprach nicht den im Vorfeld formulierten Zielsetzungen der EU.
- Im Jahr 2010 setzte sich die gegenseitige Blockade in den internationalen Klimaverhandlungen zwischen Industrieländern auf der einen und Entwicklungs- und Schwellenländern auf der anderen Seite fort. Wichtige Fragen der Klimaschutzverhandlungen bleiben weiter ungelöst.
- Die EU konnte ihrer Rolle als Agenda-Setter nicht gerecht werden und hat sich mit ihren Vorstellungen zum Klimaschutz bislang nicht durchgesetzt. Zur Folgekonferenz im mexikanischen Cancún Ende 2010 wird sich die EU nun mit einer veränderten Strategie und angepassten Zielsetzungen auf themenspezifische Teilerfolge konzentrieren.
- Während die Hoffnung auf ein rechtsverbindliches Klimaschutzabkommen insgesamt gering bleibt, können die zahlreichen, abseits der offiziellen Verhandlungen gestarteten bi- und multilateralen Projekte als Katalysatoren für den Klimaschutz wirken. Hierbei könnte der EU eine neue Rolle als treibende Kraft zufallen.



Inhalt

Einleitung	3
Der »Kopenhagen Akkord« als Minimalkonsens der Klimaverhandlungen 2009	3
Die internationalen Klimaverhandlungen im Jahr 2010	5
Neue Allianzen für den Klimaschutz	6
Die EU vor der 16. Konferenz zur Klimarahmenkonvention in Cancún	6
Wie weiter in der Klimapolitik?	8
Abkürzungsverzeichnis	9
Zum Weiterlesen	10

Einleitung

Der Glaube an die Problemlösungsfähigkeit der internationalen Klimaverhandlungen hat in den vergangenen Jahren schweren Schaden genommen. Diesen Eindruck vermitteln die niedrigen Erwartungshaltungen sowie die geringe Berichterstattung im Vorfeld des Klimagipfels in Cancún.¹ Davon unbeeindruckt, schreitet der Klimawandel weiter voran. Der Temperaturanstieg liegt bereits heute bei rund 0,8 °C über dem vorindustriellen Niveau. Auch wenn sich kausale Zusammenhänge nicht mit Sicherheit bestätigen lassen, so zeigen die dramatischen Überschwemmungen in Pakistan, die außergewöhnliche Trockenheit und die großflächigen Waldbrände in Russland im Verlauf des Jahres 2010 doch deutlich, mit welchen Herausforderungen eine Welt im Klimawandel künftig konfrontiert sein wird.

Die internationale Staatengemeinschaft hat sich bislang nicht zu einem gemeinsamen Vorgehen gegen die Veränderungen in der Erdatmosphäre entschließen können. Der mit hohen Erwartungen besetzte Klimagipfel von Kopenhagen 2009 endete mit einem völkerrechtlich unverbindlichen Dokument, dem »Copenhagen Accord«², in dem zwar erstmals ein übergreifender Grundkonsens über die Zielrichtung der Verhandlungen festgelegt werden konnte (die Erderwärmung soll auf maximal 2 °C über dem vorindustriellen Niveau begrenzt werden), ohne dabei jedoch eine Konkretisierung des Weges zu diesem Ziel vorzunehmen. So unzureichend das Ergebnis von Kopenhagen auch klingen mag, es stellt bis auf weiteres die Gesprächsgrundlage für die Verhandlungen unter den 194 Vertragsstaaten der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) dar und wird über die kommenden Jahre hinweg ein zentraler Bezugspunkt des Verhandlungsprozesses bleiben.

Die Europäische Union gilt seit jeher als treibende Kraft der internationalen Klimaverhandlungen. Als eine von wenigen Vertragsparteien wird sie ihr Reduktionsziel im Rahmen des Kyoto-Protokolls für die Jahre 2008–12 erreichen. Mit der Einführung des EU-Emissionshandelsystems hat sie als erste Region der Welt einen grenzüberschreitenden Kohlenstoffmarkt entwickelt und steht

mit dem massiven Ausbau der Grundversorgung durch erneuerbare Energien auch in dieser Kategorie an vorderster Stelle. Das Leitbild von einem klimaschonenden und ressourceneffizienten Europa hat sich in den vergangenen Jahren als zusätzliche Legitimation für das Zusammenwachsen in der Gemeinschaft herausgestellt. Europa hat somit ein Interesse daran, die eigene politische Zielsetzung im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrags zum Schutz des Weltklimas international zu verankern. Schließlich geht es bei den Klimaverhandlungen neben dem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlage auch um die Entwicklung gleicher Wettbewerbsbedingungen sowie neuer Exportchancen für saubere und effiziente Technologien. Nach dem Gipfel von Kopenhagen müssen nun mit Blick auf Cancún und darüber hinaus neue Konzepte entwickelt werden, um zu verhindern, dass sich die Klimaverhandlungen ohne Zielsetzung in eine Endlosschleife manövrieren.

Im Rahmen der vorliegenden Analyse werden die wesentlichen Konfliktlinien der internationalen Klimaverhandlungen nachgezeichnet und die Weiterführung der Verhandlungen auf dem Weg zum Klimagipfel in Cancún dargestellt. Vor dem Hintergrund der beschriebenen Rahmenbedingungen zeigen sich gleichermaßen positive wie negative Entwicklungen in der Konferenzvorbereitung und der Verhandlungsstrategie der EU. Abschließend stellt sich die Frage, wie die zukünftige Rolle der EU-Klimapolitik im Spannungsverhältnis zwischen europäischer und weltweiter Entwicklung ausgestaltet werden kann.

Der »Kopenhagen Akkord« als Minimalkonsens der Klimaverhandlungen 2009

Die Erwartungen an die 15. Konferenz der Vertragsparteien zur Klimarahmenkonvention (COP 15) im Dezember 2009 waren in Europa hoch angesetzt worden. Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union forderten ein umfassendes rechtsverbindliches Abkommen als Ziel der Verhandlungen.³ Auch die Europäische Kommission und das Europäische Parlament äußerten sich zuversichtlich mit Blick auf die bevorstehende Weltklimakonferenz.⁴ Diese Zielsetzungen standen jedoch bereits

1. COP 16/CMP 6 vom 29. November bis 10. Dezember in Cancún (Mexiko).

2. UNFCCC: Copenhagen Accord. Decision -/CP.15, advance unedited version, 19.12.2009, http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf.

3. Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 29./30. Oktober 2009, Dok. 15265/1/09 REV 1.

4. Vgl. Europäische Kommission: Ein umfassendes Klimaschutzübereinkommen als Ziel für Kopenhagen, KOM(2009) 39; Europäisches Parla-

früh im Widerspruch zur Realität rund um die Konferenz. So waren etwa US-Präsident Barack Obama und seine Regierung nicht in der Lage, die seit langem erwartete Klimagesetzgebung durch den amerikanischen Senat zu bringen. Auch auf Seiten der Schwellenländer waren erst kurz vor der Kopenhagen-Konferenz konkrete Zahlen für eine Begrenzung ihrer Emissionen benannt worden.

Die Verhandlungsstrategie der Europäischen Union setzte sich aus einer Reihe verschiedener Ansätze zusammen: Im Mittelpunkt stand das Angebot, die eigenen Emissionen um 20 Prozent bis zum Jahr 2020 gegenüber dem Basisjahr 1990 zu reduzieren. Im Falle eines rechtsverbindlichen Abkommens mit anderen großen Emittenten würde diese Zahl auf 30 Prozent erhöht werden. Daneben spielte die sogenannte Klimafinanzierung eine wichtige Rolle, mit der die Glaubwürdigkeit europäischer Bemühungen um ein Abkommen weiter untermauert werden sollte. Mit 7,2 Mrd. Euro über die Jahre 2010–12 sollten Maßnahmen zur Emissionsreduzierung, zur Anpassung an den Klimawandel und zum Schutz von Wäldern in den Entwicklungsländern finanziert werden. Erst in letzter Minute, bereits nach Beginn der Klimakonferenz, konnten die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten sowie Italien zu einem diesbezüglichen Kompromiss gedrängt werden.⁵ Schließlich wurden auch in Teilbereichen wie etwa beim Technologietransfer oder dem Waldschutz einige Angebote von Seiten der EU an die Verhandlungspartner unterbreitet.

Ohne konkrete Ergebnisse gingen die Gespräche von Kopenhagen in ihre Schlussphase. Erst durch die Anwesenheit von über 100 Staats- und Regierungschefs hatte sich der Druck auf die Parteien soweit erhöht, dass zumindest an einem Minimalkompromiss gefeilt wurde. Der »Kopenhagen Akkord« wurde schließlich von einer kleinen Gruppe von Staaten erarbeitet und dem Plenum der Konferenz nach einem Tauziehen zwischen den USA und den Schwellenländern um China und Indien präsentiert. Entgegen den Erwartungen der meisten Beobachter stellten sich in der Plenarsitzung einige Staaten sowohl gegen die Form der Entscheidungsfindung als auch gegen die Inhalte des bereits stark abgeschwächten Kompromisstextes. Dies hatte zur Folge, dass der »Kopenhagen

Akkord« nicht die notwendige einstimmige Bestätigung durch die Konferenz erhielt, sondern von den Parteien lediglich »zur Kenntnis« genommen wurde und somit keinen formellen Status im Kontext der UNFCCC erhielt.

Der »Kopenhagen Akkord« präsentiert sich in seiner abschließenden Form als Ergebnis einer komplizierten Konsensfindung zwischen den unterschiedlichen Interessen von Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern. Zwar wurde erstmals das 2°C-Ziel als Orientierungsmarke für den internationalen Verhandlungsprozess festgehalten, doch bleibt der Weg zu diesem Ziel weiterhin offen. Industrieländer können sich ebenso wie Entwicklungs- und Schwellenländer zu unverbindlichen Emissionsreduktionen verpflichten und ihre Pläne dem UNFCCC-Sekretariat in Bonn übermitteln. Die Maßnahmen bleiben jedoch freiwillig und unverbindlich. Auch die Aufforderung zur Entwicklung von weitergehenden Schritten in den Bereichen Anpassung, Technologietransfer und Waldschutz sowie Mechanismen zu deren Finanzierung waren ohne weitere Konkretisierungen festgehalten worden. Einzig die Klimafinanzierung spiegelt sich im Akkord mit belastbaren Zahlen wieder: Im Zeitraum 2010–12 sollen Industrieländer insgesamt 30 Mrd. US-Dollar zur Verfügung stellen. Ab dem Jahr 2020 würde sich dieser Betrag auf 100 Mrd. US-Dollar pro Jahr erhöhen. Bei den insbesondere für die Vereinigten Staaten und die Europäische Union so wichtigen Fragen rund um die Berichterstattung und Kontrolle von Emissionsreduktionsleistungen (*MRV*) konnten Bestimmungen nur für diejenigen Projekte festgelegt werden, die von der Klimafinanzierung aus den Industrieländern profitieren.

Für die Europäische Union stellte der »Kopenhagen Akkord« zweifellos eine Enttäuschung dar. Viele der in früheren Versionen noch enthaltenen Vereinbarungen über konkrete Reduktionsleistungen für die Industrieländer als Gruppe waren in letzter Minute gestrichen worden. Zudem ist der Akkord weder umfassend noch rechtsverbindlich und entspricht somit nicht den im Vorfeld formulierten Zielsetzungen. Dennoch war der »Kopenhagen Akkord« im Jahr 2010 eine der Grundlagen für den weiteren Verlauf der Verhandlungen. Bereits in den ersten Monaten des Jahres assoziierten sich weit über 100 Staaten mit dem Akkord und reichten eine Reihe von freiwilligen Aktionsplänen und Emissionsreduktionszielen ein.

ment: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. November zu der Strategie der Europäischen Union für die Konferenz zum Klimawandel in Kopenhagen (COP 15), P7_TA-PROV(2009)0089 vom 25.11.2009.

5. Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 10./11. Dezember 2009, Dok. EUCO 6/09.

Die internationalen Klimaverhandlungen im Jahr 2010

Der internationale Verhandlungsprozess wurde im April 2010 mit einem ersten Treffen der Verhandlungsparteien in Bonn fortgesetzt. Seit dem Bali-Aktionsplan aus dem Jahr 2007 ist die Arbeit der UNFCCC entlang von zwei wichtigen Strängen organisiert, die sich in den sogenannten Arbeitsgruppen widerspiegeln. Die »Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention« (*AWG LCA*) behandelt gemeinsame Regelungen für alle 194 Mitglieder der Klimarahmenkonvention und arbeitet auf ein neues Abkommen hin, mit dem alle bislang diskutierten Themen, wie eine langfristige Vision für den Klimaschutz, Reduktionsleistungen aller Staaten oder der Erhalt tropischer Regenwälder, geregelt werden sollen. In der »Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol« (*AWG KP*) wird hingegen über die Weiterführung der bereits bestehenden Regelungen für die Industrieländer verhandelt – unter anderem über eine zweite Verpflichtungsperiode nach Auslaufen der ersten im Jahr 2012. Hinzu kommen wichtige Fragen, wie die Zukunft des »Clean Development Mechanism« (*CDM*) oder Anrechnungsfragen für Nutzungsänderungen in der Land- und Forstwirtschaft. Die Aufteilung der Verhandlungen in diese beiden parallel verlaufenden Gesprächslinien steht symbolisch für die Spaltung der Verhandlungsparteien in zwei große Lager. Auf der einen Seite stehen die Industrieländer, die in erster Linie die Erarbeitung eines gemeinsamen Klimavertrags für alle Mitglieder der UNFCCC anstreben und insbesondere Schwellenländer wie China zu verbindlichen Reduktionsleistungen verpflichten möchten. Diese Extremposition wird vor allem von den Vereinigten Staaten eingenommen. Die Beibehaltung der Verhandlungen in zwei Strängen und die Konzentration auf neue Verpflichtungen nur für die Industrieländer im Rahmen des Kyoto-Protokolls stellt die entgegengesetzte Extremposition einiger Schwellen- und Entwicklungsländer dar, die in erster Linie mit der historischen Verantwortung für den Klimawandel und den finanziellen und technologischen Möglichkeiten der westlichen Industrieländer argumentieren. Diese Blockbildung konnte auch in Kopenhagen nicht überwunden werden und spiegelt sich im »Kopenhagen Akkord« wider. Zwar gelang es erstmals, die zentralen Herausforderungen in einem einzigen Dokument zu skizzieren. Das unterschiedliche Niveau von Verpflichtungen sowie die unterschiedlichen Regeln zu deren Überprüfung bei Industrieländern auf der einen

und den Schwellen- und Entwicklungsländern auf der anderen Seite steht symbolisch für die tiefe Nord-Süd-Spaltung der Klimaverhandlungen, die durch die Haltung Chinas und der USA repräsentiert wird. Zwar haben sich in den vergangenen Jahren auf beiden Blöcken Auflösungsprozesse abgezeichnet, doch dominiert das geringe Vertrauen in die jeweils andere Seite noch immer die Verhandlungen.

Die Gespräche im Jahr 2010 in Bonn (April, Juni, August) und im chinesischen Tianjin (Oktober) brachten kaum Fortschritte für die Konkretisierung der Inhalte eines künftigen Abkommens. Im Gegenteil gelang es den Parteien bisher kaum, die Inhalte des »Kopenhagen Akkords« in den formellen Verhandlungsprozess zu integrieren. Das größte Hemmnis für ein erfolgreiches Voranschreiten des Verhandlungsprozesses stellt nach wie vor die Haltung der Vereinigten Staaten dar. Nach dem Scheitern der Klimagesetzgebung im US-Senat ziehen viele Entwicklungs- und Schwellenländer die erfolgreiche Umsetzung der von der US-Regierung angekündigten energie- und klimapolitischen Wende in Zweifel. Die geringe Belastbarkeit der wenig ehrgeizigen amerikanischen Zielsetzungen, verbunden mit der Weigerung der Vereinigten Staaten, sich am Kyoto-Prozess zu beteiligen, sorgt für einen hohen Grad an Frustration unter den Entwicklungs- und Schwellenländern. Auf der Gegenseite haben sich insbesondere China und Indien von den Zusagen im Rahmen des »Kopenhagen Akkords« abgewandt und visieren derzeit in erster Linie freiwillige Maßnahmen auf nationaler Ebene an. Für die USA, aber auch die Europäische Union, stellen jedoch rechtsverbindliche Klimaschutzziele sowie Regelungen über eine Kontrolle der Maßnahmen (*MRV*) eine Vorbedingung dar, um gegenseitiges Vertrauen aufzubauen und somit einen Schritt in Richtung eines weltweiten Abkommens zu gehen.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, warum im Rahmen der Verhandlungsstrukturen der UNFCCC nur wenig Bewegung herrscht. Die gegenseitige Blockade der großen Emittenten, USA auf der einen und China auf der anderen Seite, die gemeinsam für nahezu die Hälfte der weltweiten Emissionen verantwortlich sind, lähmt den Verhandlungsprozess bis hin zum Stillstand. Der Blick auf den Klimagipfel im mexikanischen Cancún vom 29. November bis 10. Dezember 2010 fällt daher pessimistisch aus. Auf dem letzten Treffen der Arbeitsgruppen in Tianjin konnte nicht einmal ein Kompromiss darüber erzielt werden, welche Elemente eines künftigen Klimaabkommens

in Cancún entschieden werden können. Damit schwindet auch die Hoffnung auf konkrete Ergebnisse während des übernächsten Klimagipfels im Jahr 2011 in Südafrika. Zu langsam verläuft der Verhandlungsprozess, um Antworten auf eine Reihe komplexer Fragen zu finden.

Neue Allianzen für den Klimaschutz

Vor dem Hintergrund der unzureichenden Ergebnisse des Klimagipfels in Kopenhagen begannen einzelne Staaten, eigenständig und somit abseits des UNFCCC-Verhandlungsprozesses konkrete Ziele zu verfolgen und einzelne Vorzeigeprojekte zu entwickeln. Die Einladung der deutschen Bundesregierung und der mexikanischen COP-Präsidentschaft Anfang Mai 2010 zu einem informellen Austausch auf dem Bonner Petersberg stellte eine Gelegenheit dar, sich über die teils bilateral, teils multilateral initiierten Projekte auszutauschen. Dieser Dialog unter einer Gruppe von Staaten aus unterschiedlichen Weltregionen kann als Beginn einer parallel zum formalen Prozess im Rahmen der UN-Klimarahmenkonvention verlaufenden Gesprächs- und Aktionsebene betrachtet werden.

Die wohl wichtigste dieser Initiativen ging bislang von Norwegen und Frankreich aus. Durch den Einsatz beider Regierungen gelang es, Vereinbarungen mit einer Reihe von Staaten zu treffen, deren Waldbestand als besonders wichtig für den Klimaschutz gelten kann. Mit Indonesien, Brasilien und der Demokratischen Republik Kongo wurden wichtige Partner gewonnen, um durch finanzielle und technische Unterstützung zum Erhalt der tropischen Regenwälder beizutragen. Im Kontext dieser REDD-Plus-Initiative war der finanzielle Input von Seiten der beteiligten westlichen Industrieländer ein entscheidender Faktor. Im Bereich der Technologiezusammenarbeit wurde mit der deutsch-südafrikanischen Initiative ein Schritt hin zu einer engeren Kooperation vollzogen, der abseits des behäbigen und langsamen Prozesses der UNFCCC zu raschen und konkreten Ergebnissen führen könnte. Auch die Zusammenarbeit der USA, Costa Ricas und Spaniens, in diesem Fall zu Maßnahmen für die Anpassung an den Klimawandel, könnte einen Fortschritt darstellen. Hier bleibt allerdings abzuwarten, ob die bislang wenig substantielle Partnerschaft noch vorzeigbare Resultate entwickelt.

Auch die Europäische Kommission begann im Verlauf des Jahres 2010 mit der Gestaltung eines Konzepts, das sich

zu einer Art »Klimadiplomatie« entwickeln könnte. Ein wichtiger Grundstein wurde durch den Besuch von EU-Klimakommissarin Connie Hedegaard in China gelegt. Das angespannte Verhältnis zwischen der EU und China in Fragen des internationalen Klimaschutzes konnte durch den Einsatz der EU-Kommissarin aufgelockert werden. Die Diskussionen über die Zusammenführung des europäischen Emissionsmarktes mit einem oder mehreren zukünftigen chinesischen Kohlenstoffmarkt-Projekten steht noch am Anfang. Viel konkreter können sich jedoch bereits Kooperationsmöglichkeiten auf der Ebene von Technologieentwicklung oder der Zusammenarbeit lokaler Gebietskörperschaften entwickeln. Hier könnte Europa mit Vorzeigeprojekten in einigen Städten eine wichtige Vorbildfunktion für die durch Urbanisierung geprägten chinesischen Regionen spielen.

Mit dem Trend zu bilateralen Absprachen und der Konzentration auf konkrete Projekte zeigen sich zumindest Fortschritte auf dem Weg hin zu einem besseren gegenseitigen Verständnis und der Nutzung von neuen Potenzialen beim Klimaschutz. Auch wenn dies kein Ersatz für verbindliche Abkommen im Rahmen der UNFCCC darstellt, bieten diese Initiativen die Chance, wichtige Maßnahmen zur Überbrückung und der Verhinderung von Stillstand in den Klimaverhandlungen zu entwickeln. Gleichzeitig wirken diese Projekte als Druckmittel auf diejenigen Vertragsparteien, die bislang nicht an diesen Kooperationen partizipieren. Dies könnte die Chancen für einen Kompromiss auch im Rahmen der formellen Verhandlungen erhöhen.

Die EU vor der 16. Konferenz zur Klimarahmenkonvention in Cancún

In der Öffentlichkeit wurde der Misserfolg der Klimakonferenz in Kopenhagen häufig auch als Misserfolg der EU-Strategie und Verhandlungsführung dargestellt. Es war zwar nicht in erster Linie die EU, die für das unzureichende Ergebnis der Verhandlungen verantwortlich gemacht werden kann, doch zeigten sich im Laufe der Konferenz eine Reihe von Defiziten in der EU-Verhandlungsstrategie, die es mit Blick auf die Folgekonferenzen in Cancún und in Südafrika 2011 zu beseitigen gilt. Wichtig scheint vor allem ein geschlossenes Auftreten sowie eine realistische Zielformulierung. Als Neuerung muss zudem in Betracht gezogen werden, dass durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 und durch

die Neubesetzung der Europäischen Kommission eine Möglichkeit für effizienteres Gestalten und besseres Eintreten für EU-Positionen nach außen geschaffen wurde.

Mit einer Reihe positiver Veränderungen geht die EU in die Verhandlungen in Cancún:

■ *Europas Klimaschutzstrategie hat ein Gesicht bekommen.* Mit der Schaffung des Postens der EU-Klimakommissarin sowie der Einrichtung der Generaldirektion für Klimaschutz hat Kommissionspräsident Barroso die Bedeutung des Themas für die EU herausgestellt. Seit ihrer Amtsübernahme zu Beginn des Jahres 2010 personalisiert die Dänin Connie Hedegaard Europas ehrgeizige Klimaschutzstrategie gegenüber den Partnern in der Welt. Ein wichtiger Schritt, um die Außenwirkung zu verbessern und einen direkten Ansprechpartner für Klimaschutzbelange in der EU zu haben.

■ *Erwartungshaltung realitätsnaher ausgestaltet.* Die Hoffnungen auf ein umfassendes und rechtsverbindliches Abkommen in Cancún werden auch in Europa als gering eingestuft. Umso wichtiger ist es deshalb, sich auf konkrete Maßnahmen und Teillösungen zu einigen, die in Cancún erarbeitet werden können. So hat der Umweltministerrat am 14. Oktober 2010 die Erarbeitung konkreter Maßnahmen in den Bereichen Emissionsvermeidung, Anpassung an den Klimawandel, Technologietransfer, Kapazitätsaufbau, Waldschutz und einheitliche Berichterstattung sowie Messung von Emissionsreduktionen (MRV) gefordert.⁶ Dieser Realitätssinn könnte Europa als Gesprächspartner attraktiver machen.

■ *Öffnung für eine zweite Verpflichtungsperiode im Rahmen des Kyoto-Protokolls.* Nach den Anschuldigungen von Seiten der Entwicklungsländer sowie einer Reihe von Nichtregierungsorganisationen, die EU habe in Kopenhagen versucht, das Kyoto-Protokoll zu beerdigen, reagierten die EU-Umweltminister und bekräftigten die Bereitschaft, eine zweite Verpflichtungsperiode einzugehen. Zwar wird diese weiterhin an Maßnahmen anderer Staaten gebunden, doch stellt das grundsätzliche Bekenntnis zu weiteren Verpflichtungen eine Voraussetzung für andere Staaten dar, wieder in einen Dialog mit der EU zu treten.

Mit diesen wichtigen Schritten hat die EU ihre Verhandlungsposition mit Blick auf Cancún verstärkt und in einigen Bereichen nachgebessert. Dennoch bleiben eine Reihe von Problemen bestehen, die es kurz- und mittelfristig zu lösen gilt:

■ *Einbindung aller Akteure und geschlossenes Auftreten bei den Klimaverhandlungen.* Mit dem Vertrag von Lissabon sollte nicht nur die Effizienz von Entscheidungen gefördert, sondern auch die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den drei EU-Institutionen Kommission, Rat und Parlament gestärkt werden. Nach den Regeln des Vertrags von Lissabon muss das Europäische Parlament stärker in die Entscheidungsprozesse bei der Vorbereitung internationaler Verträge eingebunden werden. Hier bedarf es einer Neuregelung, mit der das Informations- und Beteiligungsrecht des Parlaments während der Klimakonferenz gesichert wird. Gleichzeitig erscheint die doppelte Vertretung der EU durch die rotierende Ratspräsidentschaft und durch die Kommission in den Verhandlungen als überholt. Die EU sollte auf internationalen Klimakonferenzen in erster Linie durch die Kommission vertreten werden, die ihr Mandat von Rat und Parlament erhält. Noch immer steht die rotierende Präsidentschaft im Vordergrund der Verhandlungsführung, was teils zu Reibungsverlusten und zu Irritationen bei den Gesprächen mit anderen Partnern in der Welt führt. Das »Sprechen mit einer Stimme« muss verstärkt werden.

■ *Lösung offener Verhandlungsfragen in der EU.* In zwei Kernfragen bleibt die EU weiterhin gespalten und wird auch in Cancún ohne eine einheitliche Position auftreten. Einerseits geht es um die Anrechnung von Landnutzung, Landnutzungsänderungen und die Rolle von Wäldern (*LULUCF*) im Rahmen des Kyoto-Protokolls. Andererseits stellt die sogenannte »heiße Luft« einen ständigen Spaltplatz in der EU-Klimapolitik dar. Gemeint ist der Umgang mit verbliebenen Zertifikaten (*AAUs*) aus der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls, die vor allem in Mittel- und Osteuropa noch in großen Mengen vorhanden sind. Würden diese veräußert oder in eine weitere Verpflichtungsperiode übertragen, könnte dies einen zusätzlichen Ausstoß von Treibhausgasen zur Folge haben und würde den Erfolg der Klimaschutzbemühungen gefährden. In beiden Fragen muss sich die EU auf eine gemeinsame Position verständigen, um glaubwürdig und kohärent auftreten zu können.

6. Umweltministerrat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 14. Oktober 2010, Dok. 14825/10.

■ *Klimafinanzierung zuverlässig und transparent gestalten.* Die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten haben in Kopenhagen umfangreiche Zusagen zur Klimafinanzierung für die Entwicklungsländer in den Jahren 2010–12 gegeben. Bislang wird von Seiten der Kommission zwar stets bekräftigt, dass die Summe von 10 Mrd. US-Dollar bereitgestellt wird. Eine transparente Auflistung nach den vorgegebenen Kriterien ist bislang jedoch nicht erfolgt. Es stellt sich akut die Gefahr, dass bereits zugesagtes Geld im Rahmen der Entwicklungspolitik als neues Geld für den Klimaschutz umdeklariert und insofern »recycelt« wird. So lässt sich am Beispiel der deutschen Klimafinanzierung zeigen, dass die zugesagte Summe von jährlich durchschnittlich 420 Mio. Euro für den Zeitraum 2010–2012 im Haushalt 2010 nur mit 70 Mio. Euro »frischem« Geld abgedeckt wurde. Die Bundesregierung räumt dabei ein, Mittel für den Klimaschutz, soweit sie gleichzeitig den entwicklungspolitischen Richtlinien der OECD entsprechen, als öffentliche Entwicklungshilfe anzurechnen.⁷

■ *20/30 Prozent-Konditionalität beenden.* Ein zentrales Verhandlungselement der EU im Kontext der Konferenz in Kopenhagen stellte das Angebot zur Anhebung des eigenen Reduktionsziels auf 30 Prozent dar, sollten andere große Emittenten einem gemeinsamen Abkommen zustimmen und sich ebenfalls zu substantziellen Reduktionen verpflichten. In Kopenhagen zeigte sich frühzeitig, dass die anderen Parteien nur geringes Interesse an dieser konditionierten Ankündigung hatten. Folgt man den Empfehlungen des Weltklimarats IPCC, müssten sich Industrieländer bis 2020 ohnehin auf einen höheren Grad der Emissionsreduzierung in der Größenordnung von 25–40 Prozent bewegen, soll ein gefährlicher Klimawandel mit einer Erwärmung von mehr als 2 °C verhindert werden. Europas 20 Prozent-Zusage stellt sich vor diesem Hintergrund als zu niedrig dar, wie auch der Umweltausschuss des Europäischen Parlaments in seiner Resolution zur Klimakonferenz in Cancún bekräftigte.⁸

Wie weiter in der Klimapolitik?

Trotz der drängenden Probleme, die sich aus dem voranschreitenden Klimawandel ergeben, werden die internationalen Klimaverhandlungen auch im Jahr 2010 nicht zu einem verbindlichen Abkommen führen. Die Ursachen hierfür finden sich in erster Linie außerhalb Europas. Dennoch spielt die Europäische Union eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, den Prozess weiterhin am Leben zu erhalten und mittelfristig ein weltweites Abkommen zu erreichen. Eine entscheidende Rolle könnten dabei die zahlreichen bi- und multilateralen Projekte einnehmen, die von Seiten der EU-Mitgliedstaaten und der Kommission initiiert wurden. Sie stellen zwar keinen Ersatz für Ergebnisse bei den formellen Verhandlungen dar, könnten jedoch als Katalysator für Fortschritte in bestimmten Teilbereichen wirken. Abseits des UNFCCC-Prozesses hat in Europa eine Debatte über die Entkopplung des eigenen Klimaschutzziels von Resultaten in der internationalen Politik begonnen. So haben die Umweltminister der drei großen Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien zu einer einseitigen Erhöhung des europäischen Emissionsreduktionsziels auf 30 Prozent bis zum Jahr 2020 aufgerufen, um einerseits international Glaubwürdigkeit zu wahren und andererseits die Entwicklung neuer Technologien voranzutreiben. Diesem Argument haben sich mittlerweile auch Teile der europäischen Wirtschaft angeschlossen. Klimaschutz im eigenen wirtschaftlichen Interesse lautet das neue Motto. Neben einer transparenten, belastbaren Klimafinanzierung und der Offenheit gegenüber einer zweiten Verpflichtungsperiode im Rahmen des Kyoto-Protokolls, könnte die EU durch die Anhebung des eigenen Reduktionsziels die Verabschiedung eines internationalen Abkommens in den nächsten Jahren erleichtern. Insbesondere dann, wenn Europa den Nachweis erbringt, dass ein kohlenstoffarmes Wirtschaftsmodell keinen Nachteil, sondern vielmehr einen Hebel für die Entwicklung neuer Technologien und die Schaffung neuer Arbeitsplätze darstellt.

7. Germanwatch (Hrsg.): Die Millenniumsentwicklungsziele und der Klimawandel: Bilanz und Ausblick, Berlin 2010; unter Verweis auf: Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thilo Hoppe, Ute Koczy, Dr. Hermann Ott, weitere Abgeordnete und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/1196, 23.3.2010.

8. Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit des Europäischen Parlaments: Entschließung zur Klimakonferenz in Cancun (COP16), 07.10.2010.



Abkürzungsverzeichnis

AAUs	Assigned Amount Units (Emissionszertifikate, die im Rahmen des internationalen Emissionshandels unter dem Kyoto-Protokoll zugeteilt werden)
AWG KP	Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol (Ad Hoc Arbeitsgruppe zur Vereinbarung zukünftiger Verpflichtungen für Annex I-Staaten im Rahmen des Kyoto-Protokolls)
AWG LCA	Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (Ad Hoc Arbeitsgruppe zur langfristigen Zusammenarbeit unter der Klimarahmenkonvention)
CDM	Clean Development Mechanism (Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung unter dem Kyoto-Protokoll)
COP	Conference of the Parties (Konferenz der Vertragsparteien zur Klimarahmenkonvention)
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen)
LULUCF	Land Use, Land-Use Change and Forestry (Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft)
MRV	Monitoring, Reporting, Verification (Monitoring, Berichterstattung und Verifizierung von Emissionsreduktionen)
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and Degradation (Emissionsreduktion aus Entwaldung und Schädigung von Wäldern)
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (UN-Klimarahmenkonvention)



Zum Weiterlesen

Bärwaldt, Konstantin; Leimbach, Berthold; Müller, Friedemann (2009): Globaler Emissionshandel: Lösung für die Herausforderungen des Klimawandels?, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06287.pdf>

Burdick, Bernhard (2009): Flächenkonkurrenz zwischen Tank und Teller, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06870.pdf>

Clark, Michael T. (2010): Governance challenges in financing green and sustainable energy policies, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/07315.pdf>

Dirmoser, Dietmar (2008): Energiesicherheit: Neue Knappheiten, das Wiederaufleben des Ressourcennationalismus und die Aussichten für multilaterale Ansätze, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/04802.pdf>

Fischedick, Manfred; Bechberger, Mischa (2009): Die ökologische Industriepolitik Deutschlands am Beispiel der Solar- und Windindustrie – Musterschüler oder Problemkind?, <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/06776.pdf>

Fischer, Severin (2009): Die Neugestaltung der EU-Klimapolitik: Systemreform mit Vorbildcharakter?, http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2009-2/09_a_fischer_d.pdf

Luhmann, Hans-Jochen (2010): Auf dem Weg zur post-fossilen Industriegesellschaft: Der mehrdimensionale Ansatz in der Politik von USA und EU, http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2010-2/03_a_luhmann3_d.pdf

Pierr, Hans-Peter (2010): Biokraftstoffe – Lösung, Problem oder nur Teil der Landschaft? Bilanzen, Potenziale und Szenarien bis 2050, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07320.pdf>

Pfaller, Alfred (2010): Ökosteuern in Europa: Die politökonomischen Parameter der Umweltsteuerdebatte in Europa, Internationale Politikanalyse, Berlin.

Saxer, Marc (2009): Nur ein Paradigmenwechsel in der Wirtschafts- und Energiepolitik ermöglicht globalen Klimaschutz, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/06971.pdf>



Über die Autoren

Severin Fischer ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik (IEP) in Berlin und arbeitet in einem gemeinsamen Forschungsprojekt mit der ASKO EUROPA-STIFTUNG zu Fragen europäischer Energie- und Klimapolitik.

Jo Leinen ist Vorsitzender des Ausschusses für Umwelt, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit im Europäischen Parlament sowie Leiter der Delegation des Europäischen Parlaments zu den Klimaverhandlungen in Cancún.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Die Internationale Politikanalyse (IPA) ist die Analyseeinheit der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung. In unseren Publikationen und Studien bearbeiten wir Schlüsselthemen der europäischen und internationalen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Unser Ziel ist die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen und Szenarien aus der Perspektive der Sozialen Demokratie.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Internationale Wirtschaftspolitik«, Redaktion: Dr. Björn Hacker, bjoern.hacker@fes.de.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN 978-3-86872-530-8