

KLIMAWANDEL, ENERGIE UND UMWELT

EU ALS VORREITERIN IM KLIMASCHUTZ

Zwischen Herausforderungen und Potenzialen

Julia Balanowski
Dezember 2019



Die EU hat ihren Führungsanspruch im globalen Klimaschutz durch diplomatische Lenkung und vorbildliche Politikgestaltung strategisch verankert.



Die aktuelle EU Klima- und Energiepolitik und ihr Governance-System eignen sich als Rahmenwerk hin zu einem klimaneutralen EU-Transformationspfad. Schwierig ist die Diskrepanz zwischen dem Ambitionsniveau der Mitgliedsstaaten im Klimaschutz und den Zielen auf EU-Ebene.



Angesichts zahlreicher welt-politischer Herausforderungen überwiegen dennoch die Chancen für die EU, eine Führungsrolle im globalen Klimaschutz einzunehmen.

KLIMAWANDEL, ENERGIE UND UMWELT

EU ALS VORREITERIN IM KLIMASCHUTZ

Zwischen Herausforderungen und Potenzialen

Inhalt

	EINLEITUNG	2
1	GENESE DER EU-KLIMADIPLOMATIE IN DER VERGANGENHEIT	4
2	AKTUELLE EU-POLITIK IM BEREICH KLIMA UND ENERGIE	12
3	HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN	19
4	ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN	24

EINLEITUNG

Es herrschte große Freude, als Frankreichs Außenminister und Konferenzleiter Laurent Fabius zum Ende der Vertragsstaatenkonferenz COP 21 am 12. Dezember 2015 die Einigung auf das Pariser Klimaabkommen verkündete: Als Ergebnis »diplomatischer Meisterleistung« war nach vielen gescheiterten Verhandlungen ein völkerrechtlich bindendes, multilaterales Abkommen zum Schutz des Klimas in der Nachfolge des Kyoto-Protokolls zustande gekommen. 195 Parteien stimmten dem Vertrag zu, der auf universalen Prinzipien basiert und konkrete Ziele definiert: So soll der Anstieg der weltweiten Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C gegenüber vorindustriellen Zeiten begrenzt und ein Limit von 1,5 °C angestrebt werden. Zudem sollen die weltweiten Emissionen so bald wie möglich ihren Zenit erreichen und dann stetig reduziert werden, bis hin zu einer Treibhausgasneutralität in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts, wobei Entwicklungsländern für diesen Prozess mehr Zeit eingeräumt wird.

Die EU wird weithin als treibende Kraft für den erfolgreichen Ausgang der COP 21 wahrgenommen. Sie hat diesbezüglich globale Führungskompetenz im Umgang mit dem hochkomplexen, weltweiten Problem des Klimawandels und als »Klima-Diplomatin« bewiesen. Allerdings wird sich der Erfolg von Paris erst mittelfristig manifestieren können, wenn sich herausstellt, ob effektive Maßnahmen zur Erfüllung des Abkommens seitens der Parteien tatsächlich folgen. Drei Jahre nach dessen Inkrafttreten ist dies fraglich: Trotz der Ratifizierung des Vertrags durch 180 Staaten steigen die weltweiten Emissionen weiter an. Für 2019 prognostizierten Expert_innen sogar eine Zunahme des Treibhausgasausstoßes von 2,8 Prozent – ein neuer Rekord seit 2013. Die USA – weltweit zweitgrößter Treibhausgasemittent – haben im November 2019 ihren Rückzug aus dem Vertrag vollzogen, der im November 2020 wirksam wird. Auch die 2018 neu gewählte Regierung Brasiliens hat ihre Abwendung vom Klimaschutz erklärt und plant stattdessen verstärkte Rodungen des Regenwalds. Zudem hat sich mittlerweile gezeigt, dass die gegenwärtigen freiwilligen Klimabeiträge der einzelnen Länder – *Nationally Determined Contributions* (NDCs) – selbst bei erfolgreicher Umsetzung auf einen globalen Temperaturanstieg von mindestens 3,2 °C hinauslaufen würden.

Angesichts des im Herbst 2018 vorgestellten Sonderberichts des Weltklimarates über 1,5 °C globale Erwärmung (im Folgenden: IPCC-Sonderbericht) ist dieser Status quo besorgniserregend: Demnach hat sich die Erde bereits um 1 °C erwärmt. Ein Limit von 1,5 °C kann nur noch mit unmittelbaren, radikalen Veränderungen erreicht werden, und selbst diese allgemein als niedrig wahrgenommene Zielmarke wird bereits fatale Auswirkungen haben.¹ Sollte das Ziel von 1,5 °C verfehlt werden, drohen verheerende Konsequenzen für unsere Ökosysteme wie auch für die Lebensgrundlagen von Millionen von Menschen weltweit.

Entsprechend angespannt war die Stimmung unter EU-Akteuren im Vorfeld der COP 24, die Anfang Dezember 2018 in Kattowitz stattfand. Das erklärte Ziel der EU war die Verabschiedung eines Regelbuchs, das Umsetzungsregeln zum Pariser Abkommen definiert und Emissionsminderungen, Anpassungsmaßnahmen und Klimagelder zur Unterstützung ärmerer Staaten zwischen Nationen vergleichbar macht. Zähe Verhandlungen mündeten letztendlich in ein allgemeines Regelwerk, wobei Entwicklungsländern für eine Übergangsfrist »Flexibilitäten« in der Berichterstattung zugestanden werden. Die Einigung auf das Regelbuch wird weithin als Erfolg gefeiert, wobei das Engagement verschiedener EU-Akteure einen maßgeblichen Beitrag dazu geleistet hat. Zivilgesellschaftliche Organisationen bezeichnen das Regelbuch jedoch inhaltlich als »unzureichend« oder als »Minimalkonsens«. Nach wie vor besteht eine Diskrepanz zwischen der langsamen Umsetzung des Pariser Abkommens und dem steten Fortschreiten der globalen Erderwärmung. Auch ist das derzeitige Ambitionsniveau der Klimabeiträge der Länder zu gering und bei Weitem nicht kompatibel mit dem 1,5-Grad-Ziel.

Mit dem auf der COP 24 verabschiedeten Regelbuch hat die EU die Weichen für die kurzfristige Umsetzung des Pariser Abkommens gestellt. Dieser Meilenstein ist zwar verfahrenstechnisch von großer Bedeutung, er reicht aber nicht aus, um die Umsetzungsambition zu erhöhen. Die EU hat also nach wie vor einen Ruf zu verlieren, sollte sich das Pariser Abkommen in der Zukunft als wirkungslos entpuppen. Anders formuliert: Ein sichtbarer Erfolg in der Umsetzung würde ihr

¹ Sonderbericht 1,5 °C globale Erwärmung (2018), <https://www.de-ipcc.de/256.php> (aufgerufen am 11.11.2018).

neuen Auftrieb verleihen, als »Bescheinigung, kohäsiv in der Welt agieren zu können«². Weltweit kohlenstoffarme Trendwenden einzuläuten ist also sowohl für die gesamtpolitische Strategie der EU als auch für den globalen Klimaschutz von großer Bedeutung. Gleichzeitig sieht sich die EU aktuell mit vielen Spannungen und Krisen konfrontiert, weswegen mehr Energie als sonst in den Ausgleich der EU-internen und -externen Interessen fließen muss. Zu nennen sind der Brexit, eine zunehmende Polarisierung sowohl innerhalb von Mitgliedstaaten als auch der Mitglieder untereinander, eine drohende Eurokrise und hohe Haushaltsdefizite vieler EU-Staaten. Darüber hinaus steht die EU einer unberechenbaren »America First«-US-Politik gegenüber, die bereits in einen globalen Handelsstreit mündete, sowie Tendenzen, die dem globalen Multilateralismus zuwiderlaufen. Angesichts dieser Palette an Herausforderungen hatte die COP 24 weit über den Klimaschutz hinaus Bedeutung. Globale Klimawandel-minderung und -anpassung tangieren zentrale politische Debatten z. B. um ökonomisches Wachstum, Handel, Sicherheit, humanitäre Hilfe, Migration und Gesundheit. In Kattowitz ging es auch um die Zukunftsfähigkeit des Multilateralismus, die Kohärenz der EU-Politik und Kohäsion der Mitglieder sowie die Kooperationsbereitschaft verschiedener staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. So gesehen, ist es der EU durch die erfolgreiche Verabschiedung des Regelbuchs gelungen, das Pariser Abkommen vor einer »politischen Erosion«³ zu bewahren.

Trotz aller Herausforderungen existiert eine hohe Handlungsbereitschaft verschiedenster Akteure, die zur Umsetzung der Klimaziele beitragen wollen: Stetig formieren sich neue institutionelle Strukturen und Allianzen im Kontext des Pariser Abkommens, sowohl auf nationaler und subnationaler Ebene als auch global⁴. Im Rahmen des auf der COP 23 initiierten »Talanoa-Dialogs« diskutierten die Parteien gemeinsam mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Städten, Unternehmensverbänden und weiteren Akteuren den Status quo im Klimaschutz und identifiziertes Ambitionssteigerungspotenzial. Einige Staaten und Institutionen haben begonnen, die Nationalen Klimaschutzbeiträge (NDCs) mit der globalen Agenda 2030 zu den *Sustainable Development Goals* in Bezug zu setzen, die im gleichen Jahr wie das Pariser Abkommen verabschiedet wurde. Vor diesem Hintergrund verpflichteten sich alle 193 Mitglieder der Vereinten Nationen, ihr ökonomisches Wachstum bis 2030 in den Kontext einer nachhaltigen, umweltfreundlichen, ressourcenschonenden und sozialverträglichen Entwicklung zu stellen. Zunehmend werden nun die thematischen Schnittmengen beider Agenden ins Visier genommen, da erkannt wurde, dass eine integrierte Umsetzung ein hohes Synergiepotenzial birgt.

Kontinuierlich stellt sich die Frage nach der globalen Führung im zeitkritischen Kampf gegen den weltweiten Klimawandel und im Umgang mit den Klimawandelfolgen. Die EU

hat nicht nur weltweite Anerkennung für ihren Beitrag zum erfolgreichen Ausgang der COP 21 erfahren, sondern sich auch zuvor schon explizit als Vorreiterin im globalen Klimaschutz unter der UN-Klimarahmenkonvention bewiesen. Hat sie das Potenzial, diese Führungsrolle weiterhin ausüben zu können?

Es ist wichtig, dass die EU weiterhin als starke Akteurin auf der weltpolitischen Bühne auftritt und damit nicht nur der Formulierung, sondern auch der Umsetzung des Pariser Abkommens auf den Weg verhilft. Verschiedene Seiten tragen diesen Anspruch an die EU heran und begründen diesen zum einen mit der hohen Vorbildfunktion der EU als Klimapionierin und zum anderen mit Erfahrungswerten aus der Vergangenheit. Schließlich hat die EU in der internationalen Klimadiplomatie bereits großes Führungsgeschick bewiesen (vgl. Kapitel 1).

Die nachfolgenden Kapitel analysieren Herausforderungen und Potenziale für eine Vorreiterrolle der EU in der internationalen Klimapolitik. Ein besonderer Fokus wird dabei auf die Identifizierung von Potenzialen in der Vergangenheit und in der gegenwärtigen EU-Klima- und Energiepolitik gerichtet (Kapitel 1 und 2). Kapitel 3 stellt die Chancen und Herausforderungen gegenüber, die derzeit Einfluss auf die Führungsrolle der EU in der internationalen Klimadiplomatie haben. Das vierte Kapitel schließt mit einer übergreifenden Zusammenfassung und bündelt politische Empfehlungen.

² <https://euobserver.com/opinion/142292> (aufgerufen am 11.11.2018).

³ Dröge und Rattani (2018).

⁴ z. B. die NDC-Partnerschaft oder die Partnerschaft für Transparenz zum Pariser Abkommen (*Partnership for Transparency on the Paris Agreement*).

1

GENESE DER EU-KLIMADIPLOMATIE IN DER VERGANGENHEIT

DIE EU ALS AKTEUR IN DEN INTERNATIONALEN KLIMAVERHANDLUNGEN

Die EU hat in den multilateralen Klimaverhandlungen einen besonderen Status: Sie ist weder ein Staat noch ein nicht-staatlicher Akteur. Als *Regional Economic Integration Organization* (REIO) ist sie zwar eine eigenständige Partei der Klimarahmenkonvention, die EU-Delegation hat aber keine eigene Stimme. Stattdessen spricht sie sich mit den einzelnen Mitgliedsstaaten ab, und das Land, das die EU-Ratspräsidentschaft innehat, verkündet stellvertretend für alle EU-Länder die gemeinsamen Verhandlungspositionen. Für Belange innerhalb des Zuständigkeitsbereichs der EU entspricht die Anzahl der Stimmen dabei der Anzahl der Mitglieder. Die Delegation der EU besteht aus Angestellten der Europäischen Kommission, Vertreter_innen der jeweiligen EU-Präsidentschaft, des Europäischen Auswärtigen Dienstes sowie den Verhandlungsführer_innen aus den Mitgliedsstaaten.

Eine der großen Herausforderungen ist, unter den derzeit 28 Nationen mit zum Teil sehr unterschiedlichen nationalen Voraussetzungen Einigkeit in Bezug auf die gemeinsame Klimapolitik zu erzielen – und diese dann in der Praxis umzusetzen. Während sich in der Klimapolitik die Mitglieder die Zuständigkeit mit der EU teilen, ist Energiepolitik primär Angelegenheit der Staaten – wengleich der Vertrag von Lissabon eine grundlegende Stärkung der EU-Kompetenzen in diesem Bereich mit sich gebracht hat (vgl. Kapitel 2). Nichtsdestotrotz ist beispielweise die Förderung erneuerbarer Energien in den einzelnen Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich geregelt; die nationalen Visionen zu den zukünftigen Hauptenergiequellen reichen von Erneuerbaren (z. B. Deutschland und Skandinavien) über Kernenergie (z. B. Frankreich) bis zu Kohle (z. B. Polen). Dabei steht außer Frage, dass eine starke Führungsrolle der EU eine gemeinsame Vision ihrer Mitglieder und deren Bereitschaft zu Kompromissen im Sinne der Mehrheitsposition bedingt – auch im Energiesektor, gerade wegen seiner hohen Relevanz für den Klimaschutz.

Strategische Grundsatzentscheidungen zur EU-Klimapolitik und den gemeinsamen Bereichen der Energiepolitik werden im Europäischen Rat, dem Organ der 28 Staats- und Regierungschefs, im Konsens getroffen. Dabei steht jedem Staat ein Vetorecht zu. Das reduziert die Dynamik des internen Verhandlungsprozesses und führt manchmal zu schwer-

fälligen, zeitintensiven Entscheidungsprozessen. Das jeweils amtierende Land der EU-Ratspräsidentschaft leitet den Prozess der Entscheidungsfindung, koordiniert die Mitgliedsstaaten und präsentiert die EU-Position auf internationalen Klima- und Umweltforen. Um dem Prozess mehr Kontinuität und Nachhaltigkeit zu verleihen und zu vermeiden, dass jedes halbe Jahr mit wechselnder EU-Ratspräsidentschaft ein neues, unerfahrenes Verhandlungsteam einbestellt werden muss, wurde 2004 das System der *lead negotiators* und *issue leaders* eingeführt. Auf Grundlage eines transparenten Prozesses werden nun Expert_innen aus verschiedenen Mitgliedsstaaten und der EU-Kommission beauftragt, über einen längeren Zeitraum hinweg für die EU zu bestimmten Themen zu verhandeln. Dieses System hat sich zwischenzeitlich bewährt und der EU ermöglicht, Expertenwissen aus 28 Staaten zu bündeln, auf das der innehabende EU-Präsidentschaftskandidat jederzeit zurückgreifen kann und somit in der komfortablen Lage ist, sich mehr auf die übergeordnete Strategie zu fokussieren.⁵ Eine weitere Neuerung ist, dass alle 18 Monate Abstimmungen der zukünftigen EU-Präsidentschaftskandidat_innen mit der EU-Kommission zu einer gemeinsamen Klima-Agenda stattfinden, um Kontinuität über einen längeren Zeitraum sicherzustellen und Kapazitäts- und Interessenslücken zwischen verschiedenen Staaten auszugleichen.

DIE EU ALS FÜHRUNGSKRAFT IM UN-KLIMAREGIME

In der wissenschaftlichen Literatur besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass die EU in der Geschichte der Klimadiplomatie unter der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) eine Führungsrolle eingenommen hat.⁶ Zu den weithin bekannten Erfolgen der EU zählen diesbezüglich die Verabschiedung und das Inkrafttreten der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC), des Kyoto-Protokolls und des Pariser Abkommens, das ohne die treibende Kraft der EU so wohl nicht zustande gekommen wäre.

⁵ Afionis (2017).

⁶ vgl. z. B. Michaelowa (2006); Oberthür et Roche Kelly (2008); Roche Kelly et al. (2010); van Schaik und Schunz (2012); Bäckstrand und Elgström (2013).

Auch betonen leitende EU-Akteure, z.B. Klimakommissar Miguel Arias Cañete, kontinuierlich ihren starken Führungswillen und ihre hohe Verpflichtung gegenüber dem Pariser Abkommen. Als Antwort auf die Ankündigung der Trump-Administration, aus dem Pariser Abkommen aus-treten zu wollen, verkündete die EU auf dem Petersberger Dialog im Juni 2017, gemeinsam mit China und Kanada das Abkommen sichern zu wollen. Prompt legte sie mit der »Brüsseler Erklärung« nach: Die 28 Staats- und Regierungschefs der EU bekennen sich darin klar zum Pariser Abkommen und bekräftigen ihren Willen zur Zusammenarbeit, etwa beim Ausbau erneuerbarer Energien.

Die Wissenschaftler Bäckstrand und Elgström (2013) argumentieren, dass die EU als Klimaverhandlerin vom »Leitmotiv« eines effektiven Multilateralismus in Form eines gesetzlich bindenden, regelbasierten, fairen und universalen Klimaabkommens geprägt ist. Handlungsmotivation leitet sie aus wissenschaftlicher Evidenz ab (Prognosen über mögliche Auswirkungen des Klimawandels), verbunden mit verschiedenen gelagerten Interessen. Insbesondere wird ihr ein hohes Ausmaß an normativem und problemlöseorientiertem Interesse zugeschrieben: Führungspersönlichkeiten der EU betonen immer wieder, dass der Schutz der Umwelt und die Erhaltung des Planeten für zukünftige Generationen ein unbestreitbarer Wert der EU sei und weisen darauf hin, dass der Klimawandel ungebremst weitere Probleme auslösen wird. Aber auch Eigeninteresse in Form von Profilierung und Sicherung des Machterhalts als globaler Akteur wird oft als Faktor genannt.⁷

In Breite und Tiefe wurden verschiedenen Führungsstile, Führungsansprüche (*leadership claims*), Akteursqualität (*actor-ness*) und Narrative der EU im globalen Klimaregime über die Zeit hinweg identifiziert und analysiert. Im Folgenden sollen wesentliche Aspekte der EU-Führungsstrategie sowie bedeutsame Positionen und Entwicklungen im bisherigen Verlauf unter dem Dach des UN-Klimaregimes beleuchtet werden.

1. PHASE: GRÜNDUNG DER UNFCCC UND VERHANDLUNG DES KYOTO-PROTOKOLLS (1991–1997)

Von Anbeginn der Verhandlungen zum UN-Klimaregime 1991 nahm die damals aus zwölf Mitgliedern bestehende Europäische Gemeinschaft (EG) im Gegensatz zu den übrigen Parteien eine herausragende Stellung ein, indem sie sich stark für völkerrechtlich bindende Verpflichtungen inklusive strenger Einhaltung- und Durchsetzungsbestimmungen für die einzelnen Parteien aussprach. Der angewandte Narrativ der EG beruhte dabei auf evidenzbasiertem Handlungsdruck, angeregt durch die öffentliche Debatte zum ersten Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen, der zwei Jahre zuvor gegründet worden war. Zudem sprach sie sich für fairnessbasierte Ver-

pflichtungen gemäß nationaler Umstände aus (»*common but differentiated responsibilities*«).

Zwar konnte die EG (ab 1993: EU) nicht durchsetzen, dass ein rechtlich bindendes Instrument zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen in die Rahmenkonvention selbst aufgenommen wurde, verfolgte ihren Kurs aber erfolgreich während der Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll, die 1995 starteten: Auf dem ersten Klimagipfel (COP 1) plädierte die EU stark für rechtlich bindende Treibhausgasreduktionsziele in Höhe von 15 Prozent für Industrienationen (sogenannte Annex-1-Länder⁸). Dadurch entwickelte sich ein harter Disput insbesondere mit den USA, die auf einem wesentlich schwächeren Ziel, der Stabilisierung der Emissionen auf dem Level von 1990, beharrten. Außerdem forderten die USA, dass Minderungsmaßnahmen auch für Entwicklungsländer wie China und Indien verpflichtend sein sollten, deren Emissionsraten erhebliche Anstiege prognostizierten. Die EU wiederum sprach sich dafür aus, die Trennlinie zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern zu erhalten: Auflagen für Entwicklungsländer solle es nicht geben, weil diese bis dahin kaum zum Klimawandel beigetragen hätten. Stattdessen sollten die bis dato starken Verschmutzer im Kontext der Industrialisierung ihre historische Schuld begleichen. Zudem beharrte die EU stark auf einem weiteren Konfliktpunkt, der die Umweltwirksamkeit des Protokolls betraf: Wälder und andere Kohlenstoffsenken sollten demnach nur marginal in Treibhausgasreduktionen einfließen dürfen, der Großteil sollte auf die Reduzierung fossiler Brennstoffe abzielen.⁹

Auf dem dritten Klimagipfel (COP 3) 1997 wurde schließlich ein Kompromiss erzielt, der in die Verabschiedung des Kyoto-Protokolls mündete: Die EU und weitere 23 Industriestaaten verpflichteten sich, den Ausstoß an CO₂ und anderen Treibhausgasen bis 2012 um durchschnittlich 5,2 Prozent im Vergleich zu 1990 zu senken. Die EU mit ihren damals 15 Mitgliedern erlegte sich mit acht Prozent verglichen zu 1990 dabei das höchste Minderungsziel auf, das nach dem Prinzip der Lastenteilung untereinander aufgeteilt wurde: Deutschland beispielsweise verpflichtete sich zu Emissions-senkungen von 21 Prozent, Großbritannien zu dem Ziel von 12,5 Prozent und Frankreich zu einer Stabilisierung seiner Emissionen auf dem Niveau von 1990.

2. PHASE: RETTUNG DES KYOTO-PROTOKOLLS (1997–2005)

Nach diesem Höhepunkt folgte bald die Ernüchterung: Die Verhandlungen zur Umsetzung und Ausgestaltung des Kyoto-Protokolls zogen sich ergebnislos über mehrere Jahre.

⁸ Die Annex-1-Länder umfassen die damaligen OECD-Staaten sowie die osteuropäischen Länder ohne die Balkan-Staaten. Diese haben sich zu Treibhausgas-minderungen verpflichtet. Die Annex-2-Länder beziehen sich nur auf die OECD-Staaten, die darüber hinaus auch finanzielle und technologische Transferleistungen für Entwicklungsländer erbringen sollen.

⁹ Afionis (2017).

⁷ van Schaik und Schunz (2012).

In der sechsten Klimakonferenz in Den Haag eskalierte ein Streit zwischen der EU, den USA, Kanada, Japan sowie Australien: Standhaft lehnte die EU den Vorschlag der USA ab, Wälder und Landwirtschaft als Kohlenstoffsenken in die Emissionsbilanz der Nationen einzurechnen. Dies hätte den USA ermöglicht, noch größere Mengen an Treibhausgasen zu emittieren. COP 6 ging daher ohne Ergebnis zu Ende und eine Fortsetzung musste vertagt werden.

Schlussendlich kündigte die Bush-Administration 2001 an, das Kyoto-Protokoll nicht ratifizieren zu wollen. Von da an stand die Sicherung des Kyoto-Protokolls im Zentrum des EU-Engagements: In diplomatischer Mission ging die EU als »Brückenbauerin« auf Japan, Kanada und Russland zu, um deren Zustimmung zu sichern. Mit ersteren beiden verständigte sie sich darauf, notfalls auch ohne Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls ihre genannten Treibhausgasreduktionsziele bis 2012 erreichen zu wollen.

Parallel fokussierten sich interne Bemühungen auf das Schnüren eines ambitionierten »Kyoto-Maßnahmenpakets«. Dieses wurde im Oktober 2001 vorgestellt und beinhaltete einen Vorschlag zur Ratifizierung des Kyoto-Protokolls, zur Etablierung eines Emissionshandelssystems sowie eine Liste von priorisierten Minderungsoptionen, welche die EU-Kommission in den darauffolgenden zwei Jahren umzusetzen plante. Diese bezogen sich überwiegend auf die Sektoren Energie, Verkehr und Industrie und mündeten z.B. in Abgaslimits für Neuwagen oder die Entwicklung von Energiemanagement-Standards.¹⁰

Das Kyoto-Maßnahmenpaket der EU war ein sehr wichtiges Signal für die COP 7 in Marrakesch (2001), auf welcher der Implementierungsfahrplan für das Kyoto-Protokoll festgelegt werden sollte. Nichtsdestotrotz rangen Australien, Japan, Kanada und Russland der EU noch einige Zugeständnisse ab: Unter anderem durften Wälder und Böden nun als CO₂-Speicher und damit als Ausgleich für Emissionen geltend gemacht werden. Industriestaaten durften Emissionssenkungen auch durch Projekte im Ausland anrechnen (*Joint Implementation, Clean Development Mechanism*). In diesem Punkt nachzugeben war ein strategischer Schachzug der EU, durch den sie das Zustandekommen des Marrakesch-Übereinkommens (*Marrakech Accord*) sicherte. Dieses Regelwerk, bestehend aus 15 Absprachen, ebnete den Weg zum Kyoto-Protokoll. Mehr noch, auch trugen die Kompromisse im Bereich der Forst- und Landwirtschaft in Kombination mit weiteren bilateralen Zugeständnissen für Russland zur Zusage einer russischen Ratifizierung bei.¹¹ Diese war essenziell, da das Kyoto-Protokoll erst in Kraft treten konnte, wenn es mindestens 55 der Parteien ratifiziert haben, die für mindestens 55 Prozent der zu senkenden Emissionen verantwortlich sind.

3. PHASE: KYOTO-PROTOKOLL IN KRAFT, KAMPF UM ZWEITE VERPFLICHTUNGSPERIODE (2006–2008)

Auf der COP 13 in Bali im Jahr 2007 starteten bereits die Verhandlungen um die zweite Verpflichtungsperiode, da sich die erste nur bis 2012 bemaß. Industrieländer riefen nun auch Entwicklungsländer zu rechtlich verbindlichen Klimaschutzzielen auf, denn wirtschaftliches Wachstum und Emissionen von Staaten wie China und Indien waren auf dem Vormarsch. Die EU setzte ihren harten Top-down-Verhandlungskurs fort und forderte ambitionierte gesamtwirtschaftliche Reduktionsziele von Industrieländern. Sie ging sogar so weit, eine zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls abzulehnen, solange nicht die drei größten Emittenten (USA, China und Indien) quantifizierbare Minderungsverpflichtungen akzeptierten. Als Verhandlungsbasis brachte sie eine Reduktion des Emissionswachstums von Schwellenländern um 15 bis 30 Prozent ein.¹² Der EU-Narrativ war nun »gleichheitsbasiert«: Alle Emittenten sollten zu einem neuen universalen Abkommen beitragen. Die Schwellen- und Entwicklungsländer votierten stark gegen diesen Ansatz¹³, boten aber schließlich einen Kompromiss an, wonach Entwicklungsländer, deren nationale Umstände Emissionsminderungen erlaubten, entsprechende Strategien ausarbeiten würden. Die EU griff diesen Vorschlag auf, der in einen zweigleisigen Verhandlungsansatz mündete: Es wurden zwei Arbeitsgruppen gebildet, eine zu weiteren Verpflichtungen für Annex-1-Länder¹⁴ und eine zweite zu langfristigen kooperativen Maßnahmen¹⁵.

Ein weiteres hochumstrittenes Thema waren Technologie- und Finanzhilfen für arme Länder, bei dem sich die USA versperrten, solange diese Länder nicht bereit wären, selbst verbindliche Emissionseinsparungen zuzusagen. Die EU ging in den Dialog sowohl mit Entwicklungs- und Schwellenländern als auch mit den USA. Schließlich konnte sie China zu dem Ziel bewegen, im Jahr 2010 Treibhausgasemissionen und Energieverbrauch auf bis zu 20 Prozent unter den Stand von 2005 zu senken. Dadurch konnte die USA zur Aufgabe ihrer Blockadehaltung bewegt werden. Die »Bali-Roadmap« wurde beschlossen, die in einem zweijährigen Prozess zur COP 15 in ein völkerrechtlich bindendes Abkommen münden sollte.

4. PHASE: COP 15 IN KOPENHAGEN (2009)

Statt des anvisierten Post-2020-Abkommens brachte die COP 15 in letzter Sekunde lediglich einen Minimalkonsens in Form einer Absichtserklärung hervor. Die größten Treibhausgasemittenten – China, Indien, die USA und Europa – hatten sich geweigert, ihre Verpflichtungen zu erhöhen. Dies wie-

¹⁰ das »Europäische Klimawandelprogramm«, vgl. https://ec.europa.eu/clima/policies/eccp_en (aufgerufen am 27.9.2018).

¹¹ Afionis (2017).

¹² Parker et al. (2012).

¹³ Bäckstrand und Elgström (2013).

¹⁴ genannt »Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex 1 Parties under the Kyoto Protocol« (AWG-KP).

¹⁵ genannt »Ad Hoc Working Group on the Long-Term Cooperative Action under the Convention« (AWG-LCA).

derum hatten die Entwicklungsländer zur Voraussetzung für ihr eigenes Engagement gemacht. Auf die Forderungen der Länder aus Asien und Afrika und der Allianz der Inselstaaten (AOSIS) wurde unzureichend eingegangen, und keine der großen Führungsmächte übernahm eine aktive Führungsrolle. Stattdessen isolierte sich die EU verhandlungstechnisch.

Diverse Wissenschaftler_innen haben deswegen starke Kritik an der EU geübt, einige werfen ihr vor, als Führungsinstitution versagt zu haben.¹⁶ Ein häufig vorgebrachtes Argument ist, dass die EU verpasst habe, im Vorfeld der COP 15 starke Koalitionen zu schmieden, insbesondere mit China oder den USA.¹⁷ Die EU hätte stattdessen versucht, einen Alleingang zu unternehmen¹⁸, wobei Bündnisse mit einer Gruppe progressiver Entwicklungsländer durchaus möglich und hilfreich gewesen wären, wie z. B. AOSIS-Mitgliedern oder diversen afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten.¹⁹

Eine andere Argumentationslinie bezieht sich auf die Uneinigkeit innerhalb der EU-Mitglieder im Vorfeld der Klimakonferenz. Zum Beispiel standen einige Staaten den ambitionierten Emissionsminderungsplänen der EU ablehnend gegenüber. Das beeinträchtigte die Glaubwürdigkeit der EU, insbesondere in ihrer Strategie der Führung durch Vorbild.²⁰

Unter dem Strich spielten verschiedene Faktoren zusammen, die in den Misserfolg der Klimakonferenz in Kopenhagen mündeten. Die Tatsache, dass die EU-Staaten zeitgleich mit einer wirtschaftlichen Rezession und der Eurokrise zu kämpfen hatten, mag die Bereitschaft für Zugeständnisse im Bereich der Treibhausgaseinsparung sowie die politische Aufmerksamkeit der Staaten für das Thema Klimawandel gemindert haben. Hinzu kommt, dass die Konferenz schlecht vorbereitet worden war. Unter anderem hatten die Regierungschefs vorab keinen von den Klimadiplomaten ausgehandelten Entwurf für ein Abkommen erhalten.²¹ Als Fazit lässt sich festhalten, dass die EU es trotz oder vielleicht auch wegen der schwierigen Ausgangslage versäumt hat, frühzeitig fundierte Strategien hinsichtlich der sich ändernden Machtverhältnisse im Klimaregime angesichts wirtschaftlich aufstrebender, verstärkt emittierender Schwellenländer zu entwickeln.

Nichtsdestotrotz brachte die COP 15 einen Erfolg im Bereich der Klimafinanzierung mit sich: Unter dem *Copenhagen Accord* versprechen die Industrieländer, im Zeitraum von 2010 bis 2012 insgesamt 30 Mrd. US-Dollar als »Schnellstart-Finanzierung« und ab 2020 jährlich 100 Mrd. US-Dollar an Klimafinanzierung zu mobilisieren.

5. PHASE: NACH KOPENHAGEN (2010–2014)

Im Anschluss an das Führungsvakuum in Kopenhagen muss anerkannt werden, dass die EU so flexibel war, sich innerhalb nur eines Jahres der neuen Realität zu stellen und angepasst an die neuen Bedingungen zu agieren: Fortan beharrten die EU-Verhandler_innen nicht mehr auf universal legal bindenden Minderungszielen. Stattdessen machten sie die eigene Zustimmung zu einem erneuerten Kyoto-Protokoll abhängig von der gleichzeitigen Unterschrift einer Roadmap für ein legal verbindliches Abkommen, das alle größeren Emittenten beinhalten sollte.²² Dank dieses Schachzugs gelang eine beispiellose Koalitionsbildung im Vorfeld der COP 16 in Cancun im Rahmen des sogenannten Cartagena-Dialogs (*Cartagena Dialogue for Progressive Action*). Dieser Dialog bot 30 gleichgesinnten progressiven Parteien die Möglichkeit, gemeinsame Interessen zu identifizieren, die in das *Cancun Agreement* mündeten.²³

Während der COP 17 in Durban 2011 gelang der EU ein Durchbruch, maßgeblich dank des Einsatzes der damaligen EU-Klimakommissarin Connie Hedegaard: Sie konnte andere Parteien, u. a. die USA, China und Indien, erfolgreich dazu bewegen, der *Durban Platform for Enhanced Action* zuzustimmen. Dazu bildete sie eine »Koalition der Willigen«, bestehend aus der EU, der Allianz kleiner Inselstaaten (AOSIS), der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) und der Afrika-Gruppe aus etwa 120 »Willigen«.²⁴ Diese Koalition setzt sich ausdrücklich für die Wegbereitung eines gerechten, universalen und verbindlichen Post-2020-Abkommens ein, das sich am Schwellenwert von 2 °C orientieren sollte. Wenngleich auch die Rechtsform dieses Abkommens zunächst offen gehalten wurde und die Vorstellungen der USA und der BASIC²⁵-Länder stark von denen der EU und ihren Bündnispartnern abwichen, so ist das Bekenntnis aller Parteien zu einem Nachfolgeabkommen als Meilenstein anzusehen, insbesondere mit Blick auf die Staaten, die das Kyoto-Protokoll nicht unterschrieben haben.

Darüber hinaus war die Allianz ausschlaggebend für die Einigung zu einem grünen Klimafonds (*Green Climate Fund*) und den Beschluss, das Kyoto-Protokoll um eine zweite Verpflichtungsperiode zu erweitern, was ein Jahr später auf der COP 18 in Doha konkretisiert wurde. Allerdings deckte die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls von 2013 bis 2020 nur etwa 15 Prozent der globalen Emissionen ab, ohne Russland, Japan, Neuseeland und Kanada. Das Engagement der EU sticht erneut hervor: Während übrige Parteien sich verpflichteten, ihren CO₂-Ausstoß bis 2020 um 18 Prozent im Vergleich zu 1990 zu verringern, setzte sich die EU mit einer 20-prozentigen Reduktion ein leicht höhe-

¹⁶ Bäckstrand und Elgström (2013).

¹⁷ Oberthür (2011).

¹⁸ Bäckstrand und Elgström (2013).

¹⁹ Oberthür (2011).

²⁰ Afionis (2017).

²¹ <https://www.sueddeutsche.de/politik/klimagipfel-das-desaster-von-kopenhagen-1.71791> (aufgerufen am 27.9.2018).

²² Afionis (2017).

²³ Audet (2013).

²⁴ <https://www.theguardian.com/environment/2011/dec/09/durban-climate-change-connie-hedegaard> (aufgerufen am 27.9.2018).

²⁵ Brasilien, Südafrika, Indien und China.

res Ziel.²⁶ Allerdings war dieser Wert bei Weitem noch nicht mit dem übergeordneten EU-Ziel der Begrenzung der globalen Erwärmung auf 2 °C kompatibel.

Die Verhandlungen zum Weltklimavertrag wurden auf den COP 19 und 20 fortgesetzt. Auf der COP 19 in Warschau 2013 trafen die EU-Vertreter_innen mit zwei wichtigen Botschaften ein: So offenbarten sie einen Beschluss, künftig 20 Prozent des EU-Haushalts für Klimaschutz auszugeben. Zudem verkündeten sie, dass die EU ihre 2020-Klimaziele aller Wahrscheinlichkeit nach erreichen werde. Das waren starke Signale, die dazu verhalfen, einen wichtigen Kompromiss zu erzielen: Die Parteien wandten sich nun übereinstimmend von den Prinzipien ab, auf denen das Kyoto-Protokoll basierte. Stattdessen wurde vereinbart, dass alle Parteien in Bottom-up-Manier an ihrem beabsichtigten Klimabeitrag (*Intended Nationally Determined Contribution, INDC*) weiterarbeiten bzw. damit starten sollten, um rechtzeitig zur COP 21 einen ersten Entwurf präsentieren zu können (idealerweise im Frühjahr 2015, spätestens vor Dezember 2015). Auch im Falle des großen Streitthemas »Loss & Damage«²⁷ zwischen Industrie- und Entwicklungsländern willigten die Parteien letztlich ein, einen entsprechenden Mechanismus zu etablieren.

Kurz vor der COP 20 in Lima 2014 wählte die EU erneut die Strategie des »ambitionierten Vorstoßes«, indem sie einen Monat vor Beginn der Klimakonferenz einen Rahmen für die EU-Energie- und Klimapolitik bis 2030 präsentierte, der u. a. ein Treibhausgasminderungsziel von 40 Prozent bis 2030 vorsah. Nichtsdestotrotz blieben zahlreiche Streitpunkte bestehen, und die Konferenz wurde sogar um einen Tag verlängert, da in verschiedenen Punkten keine Einigung erreicht werden konnte. Unstimmigkeiten gab es beispielsweise bezüglich der Vergleichbarkeit der Klimaschutzpläne der Staaten sowie zum Monitoring und zur Verifizierung der Umsetzung der Klimaziele. Das Thema der Differenzierung war wieder stark umstritten, und unterschiedliche Vorgaben für Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer sowohl hinsichtlich der Emissionsminderung als auch bei finanziellen Hilfen wurden hitzig debattiert. So wollte die EU beispielsweise für die Zeit nach 2020 eine Ausweitung des Geberkreises auf wirtschaftlich gestärkte Entwicklungsländer durchsetzen. Dies resultierte in breite Meinungsdivergenzen vor allem zwischen Annex-1-Ländern auf der einen und G77 und China auf der anderen Seite und blockierte ein Ergebnis hinsichtlich eines Fonds für am wenigsten entwickelte Länder (*Least Developed Countries Fund*). Schlussendlich wurde immerhin ein Entwurf zum weiteren Vorgehen abgesegnet, als Hauptteil von Entscheidung 1/CP.20, dem »Lima Call for Climate Action«, der den Weg für das Zustandekommen des Pariser Abkommens ebnete. Dieses Dokument enthielt be-

reits zentrale Elemente des Vertrags, der Ende 2015 in Paris vereinbart werden sollte, und definierte auch die Grundregeln zur Einreichung der beabsichtigten nationalen Klimabeiträge (INDC).

6. PHASE: VON PARIS BIS KATTOWITZ (2015–2018)

Um das Momentum des »Lima Call for Climate Action« aufrechtzuerhalten, lief im Nachgang zur COP 20 eine diplomatische Maschinerie auf höchsten Ebenen an, maßgeblich gesteuert von Frankreich als innehabendes Land der COP-21-Präsidentschaft. Dass der französische Außenminister Laurent Fabius als COP-Präsident fungierte, war ein geschickter Schachzug, der im Vorfeld der Konferenz strategische Beziehungspflege und Weichenstellung auf höchsten Ebenen ermöglichte. So forderten die Staatsoberhäupter unter deutscher Präsidentschaft im Juni 2015 während des G7-Gipfels in Elmau eine Dekarbonisierung der Weltwirtschaft im Laufe des Jahrhunderts. Bereits Monate im Vorfeld des Klimagipfels richtete die französische Regierung regelmäßig interministerielle Konsultationen zu den Inhalten des Vertragsentwurfs aus und veranstaltete zudem eine Pre-COP mit 60 Minister_innen im November 2015, in der sich die Parteien beispielsweise auf den Ambitionssteigerungszyklus einigten.²⁸

Zum Zeitpunkt der Pre-COP lagen zudem bereits die meisten Absichtserklärungen zu den INDCs sowie die entsprechenden Länderpositionen vor, was eine gezielte Vorbereitung der Verhandlungsleitung ermöglichte und Überraschungen in Form von spontanen »Querschlägern« während der COP 21 vermied. Als eine der ersten Parteien hatte die EU bereits im März 2015 ihren beabsichtigten Klimabeitrag eingereicht. Zwei Monate vor der COP richtete die EU-Kommission gemeinsam mit weiteren Akteuren eigens ein INDC-Forum zur Auswertung der freiwilligen Klimabeiträge und der Positionen der einzelnen Verhandlungsgruppen aus. Die Eröffnung der Klimakonferenz in Paris fand im Beisein von über 150 Staats- und Regierungschefs statt. Ein Plenum führender Wissenschaftler_innen übermittelte zudem *take-away messages* zum Stand des Weltklimas und den Folgen eines globalen Temperaturanstiegs auf über 2 °C.

Das Ambitionslevel stand im Zentrum der nachfolgenden Debatten. Über 100 Länder, alle EU-Mitglieder und die USA eingeschlossen, wenngleich letztere auch etwas später hinzustießen, formierten sich im Verlauf der COP zur *High Ambition Coalition*. Diese beabsichtigte die Aufnahme des Ziels, die globale Erderwärmung auf 1,5 °C im Vergleich zu vorindustriellen Zeiten begrenzen zu wollen, sowie generell ein »ambitioniertes, andauerndes und rechtlich bindendes« Übereinkommen mit einem kontinuierlichen Revisionsmechanismus.

²⁶ https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/kyoto_2_en (aufgerufen am 27.9.2018).

²⁷ Für das Themenfeld *Loss & Damage* (Verlust und Schaden) wurde im Rahmen der UN-Klimarahmenkonvention ein eigenes Arbeitsprogramm entwickelt: Dabei geht es um die schädlichen Auswirkungen des Klimawandels in Entwicklungsländern, u. a. um finanzielle Fragen zu Versicherung, Ausgleich und Haftung.

²⁸ Moosmann et al. (2015).

Am 12. Dezember 2015 war es dann so weit, das Pariser Klimaabkommen wurde angenommen und beinhaltet als Hybrid zwischen verpflichtenden Top-down-Elementen und freiwilligen Bottom-up-Aspekten im Wesentlichen die von der *High Ambition Coalition* anvisierten Elemente. Mit den INDCs hatten nun erstmalig auch Entwicklungs- und Schwellenländer Rechenschaft darüber abgelegt, wie sie ihren Beitrag zu gemeinsamen Klimazielen zu gestalten gedachten, was sich positiv auf das Fairness-Empfinden einiger Industrieländer auswirkte. Zudem sieht das Pariser Abkommen mindestens alle fünf Jahre eine Erhöhung der Ambition vor, und im Rahmen einer globalen Bestandsaufnahme werden die Parteien in ihrem Fortschritt gegenüber den selbst gesetzten Zielen gemessen.

Das Pariser Abkommen trat am 4. November 2016 in Kraft und wurde zwischenzeitlich von 180 Staaten ratifiziert, wobei die USA im Juni 2017 ihren Rückzug aus dem Vertrag angekündigt haben. Trotz der anfänglichen Euphorie wurde in den Verhandlungen nach Paris schnell deutlich, dass weiterhin tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten unter den Parteien in Bezug auf Fragen der Differenzierung, Finanzierung und zu langfristigen Ambitionen bestehen. Auch mehrten sich kritische Stimmen bezüglich Lücken in der Planung und Umsetzung, und es zeigte sich, dass die gegenwärtigen freiwilligen Klimabeiträge der einzelnen Länder – *Nationally Determined Contributions* (NDCs) – nicht ausreichen, um annähernd auch nur ein 2-Grad-Ziel zu erreichen.

COP 22 und 23 verliefen eher ergebnisarm, im Wesentlichen wurde das Arbeitsprogramm für das Pariser Abkommen verstetigt, im Grunde wurden aber alle wichtigen Beschlüsse auf die COP 24 vertagt. Insofern hatte die COP 24 für den globalen Klimaschutz eine fundamentale Bedeutung. Als konkrete Meilensteine galten die Finalisierung des Regelbuchs zur Umsetzung der abstrakt gehaltenen Vorgaben des Pariser Abkommens und ein Fortschritt im Bereich der Klimafinanzierung. Insbesondere sollten Gelder bis 2020 sichergestellt werden, und ein Fahrplan sollte entwickelt werden, wie die momentane Finanzierungslücke des *Green Climate Funds*²⁹ geschlossen werden kann.

Im Vorfeld der COP 24 erschien eine Einigung auf ein universales Regelbuch äußerst fraglich; insbesondere Vertreter_innen der Zivilgesellschaft zweifelten an einem Resultat, vor allem nach äußerst zähen Zwischenverhandlungen in Bangkok im September 2018. Ein Weckruf war der im Oktober 2018 veröffentlichte IPCC-Sonderbericht, der eine zentrale Annahme widerlegte, auf der das Pariser Abkommen beruhte: Die Begrenzung auf 2 °C globale Erderwärmung reicht nicht aus, um katastrophale Klimafolgen abzuwenden, stattdessen sollte das Limit bei 1,5 °C oder besser noch darunter liegen. Trotz dieses Appells starteten die Verhandlungen

auf der COP 24 schwerfällig, es wurde wieder verstärkt über Gerechtigkeitsfragen in der Zuteilung von Emissionsrechten, die Rechenschaftspflicht und die Finanzierung von Klima-Interventionen sowie die Kompensierung für klimawandelbedingte Schäden diskutiert. Insbesondere China und die G77 drängten auf eine differenzierte Betrachtungsweise. Die USA, die in dieser Frage bisher Druck auf China und auf die Golfstaaten ausgeübt hatte, fiel auf der COP 24 als Gegengewicht aus. Da einige Industrieländer – darunter auch Deutschland – vereinbarte Etappenziele verfehlen werden, büßten sie erheblich an Überzeugungskraft ein. Auch schied Brasilien aufgrund seiner neu gewählten Regierung als historisch wichtiger Brückenbauer zwischen Schwellen- und Entwicklungsländern aus.

Die Verhandlungen zum Regelbuch erschienen in der ersten Woche wenig aussichtsreich: Etwa 3000 Klammern mit verschiedenen auszuhandelnden Textversionen befanden sich noch im Entwurf, der Fortschritt war zäh. Infolgedessen entschied sich die polnische Präsidentschaft in der zweiten Woche zu einem Top-down-Ansatz: Die polnische Konferenzleitung stellte jeweils Zweiergruppen bestehend aus einem Topbeamten/einer Topbeamtin aus einem Industrieland mit einem Minister/einer Ministerin aus einem Entwicklungsland zusammen, um die Streitpunkte einzeln ausräumen zu lassen. Infolgedessen produzierte sie einen eigenständigen Entwurf, in dem die Anzahl der Klammern schon erheblich reduziert war. Parallel ging die EU – maßgeblich auch Deutschland mit Bundesumweltministerin Svenja Schulze – als bilateraler Brückenbauerin insbesondere mit China, aber auch anderen Schwellen- und Entwicklungsländern in den Austausch. Zudem schloss sich die EU wieder mit Vertreter_innen der am meisten vom Klimawandel bedrohten und der am wenigsten entwickelten Länder sowie weiteren Parteien zur *High Ambition Coalition* zusammen. Unter anderem sprach sich die Koalition dafür aus, bis 2020 ehrgeizigere Klimaschutzpläne vorzulegen. Dieser Allianz gelang es schlussendlich auch, einen Kompromiss gegenüber Saudi-Arabien, den USA, Kuwait und Russland hinsichtlich der Erwähnung des IPCC-Sonderberichts in der Abschlusserklärung der COP 24 durchzuringen. Die vier letzteren Parteien wollten einen Bezug auf die Klimawissenschaft gerne verhindern. Der Sonderbericht wird nun nicht ausdrücklich begrüßt, wie von progressiven Akteuren gefordert, aber immerhin als beste verfügbare Wissenschaftsgrundlage anerkannt. Zwar ist dies angesichts der Tragweite des Berichts nur eine schwache Referenz, dennoch hat sich die EU durch ihre Position deutlich für Ambition und wissenschaftsbasierte Evidenz ausgesprochen.

Im Hintergrund zog UN-Generalsekretär António Guterres zudem Strippen, indem er mehrmals zur COP dazustieß, um die Parteien von der Dringlichkeit einer Einigung zu einem Regelbuch und zu Ambitionssteigerungen zu überzeugen.

Als »Eisbrecher« hatte die EU diesmal ihre strategische Vision einer Dekarbonisierung bis 2050 im Gepäck, die Kommissionsvertreter_innen auf der COP 24 präsentierten. Dieses Papier soll eine EU-weite Debatte anstoßen, welche in eine verbindliche langfristige Strategie münden soll, die

²⁹ Die Industrieländer haben versprochen, ab 2020 jährlich 1 Mrd. US-Dollar für den *Green Climate Fund* zu mobilisieren. Schätzungen zufolge würden jedoch maximal 67 Mrd. US-Dollar ohne geplante Aufstockung der öffentlichen Gelder erreicht (Dröge und Rattani 2018).

Box 1:

Das Klimapaket von Kattowitz: Die wichtigsten Ergebnisse

Auch wenn für die oben beschriebene Allianz aus progressiven Parteien lediglich die Erwähnung des IPCC-Sonderberichts bereits einen kleinen Sieg bedeutet, so ist der mangelnde Bezug auf den Bericht ein Versäumnis. Die USA blockierten erfolgreich, quantitative Rückschlüsse vom noch verfügbaren globalen CO₂-Kontingent bis 2030 in der Abschlusserklärung von COP 24 zu verankern, und diese als Messlatte für zukünftige Ambitionen zu definieren. Um das 1,5-Grad-Ziel zu erreichen, wären jährliche Emissionseinsparungen von etwa vier Prozent vonnöten.

Das Regelbuch beinhaltet einen fundierten gemeinsamen Transparenzrahmen für alle Länder. Unter anderem wird festgelegt, für Treibhausgas-Berichte nun mindestens die IPCC-Richtlinien von 2006 zu verwenden. Damit wird es mittelfristig möglich, die Berichte objektiv anhand quantitativer Kriterien zu vergleichen. Die Transparenz-Berichte sollen allerdings erstmalig 2024 eingereicht werden, was angesichts der Dringlichkeit wirksamer Klima-Interventionen spät verläutet. Auch werden sie damit nicht dem für 2023 angesetzten *global stocktake* dienen.

Zudem wurden Regeln zur Berichterstattung hinsichtlich geleisteter und zukünftig geplanter Klimafinanzierung festgelegt. Diese Berichtspflicht wird die Transparenz in Bezug auf Klimageldflüsse erhöhen, dennoch sind die Inhalte teils noch schwammig definiert und lassen den Parteien viel Gestaltungs- und Interpretationsspielraum. Wichtig für die Zukunft sind hier detailliertere Vorgaben zur Tiefe und zur Definition von Klimafinanzierung. Positiv ist, dass der Finanzausschuss der Klimarahmenkonvention wichtige Arbeitsmandate erhielt, um beispielsweise auch eine tragende Rolle in der globalen Bestandsaufnahme des Ambitionsniveaus alle fünf Jahre spielen zu können. Ein konkreter Fahrplan zur Schließung der Finanzierungslücke des *Green Climate Funds* bis 2020 wurde jedoch nicht aufgestellt und ein Prozess

zur Festlegung eines neuen langfristigen Ziels für Klimafinanzierung ab 2025 lediglich skizziert.

Auch hinsichtlich des Themas Anpassung wurden Berichtsregeln zum Inhalt definiert, wobei die Parteien selbst entscheiden können, in welchem Dokument die Berichterstattung erfolgt. Berichtspunkte beinhalten auch den Einbezug indigenen Wissens oder gender-responsiver Anpassungsmaßnahmen.

Loss & Damage wurde nach zähen Verhandlungen unter dem Kapitel »globale Bestandsaufnahme« verankert – so erfuhr das Thema noch eine deutliche Aufwertung gegenüber vorherigen Texten, die *Loss & Damage* lediglich in der Fußnote erwähnten. Damit wurde dem großen öffentlichen Druck stattgegeben, den Vertreter_innen zivilgesellschaftlicher Organisationen auf die Verhandler_innen ausübten. Zwar ist dies ein wichtiger Schritt, allerdings fehlt bislang ein Prozess, der Kompensation und Finanzierung von klimabedingten Schäden und Verlusten definiert.

Gemäß Artikel 6 des Paris-Abkommens sollen Marktmechanismen für den internationalen Emissionshandel eingerichtet werden, so dass sich Parteien Klimaschutzmaßnahmen in anderen Ländern auf den eigenen Klimabeitrag anrechnen lassen können. Dabei gilt es, eine doppelte Anrechnung zu vermeiden. Brasilien hat sich allerdings standhaft gegen Regeln hinsichtlich der Vermeidung einer Doppelanrechnung geweiigt. Aus diesem Grund wurde das Thema auf die COP 25 vertagt.

Quellen:

[https://cop24.gov.pl/](https://cop24.gov.pl)
<https://www.carbonbrief.org/cop24-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-katowice>
<https://www.germanwatch.org/de/16125>

bis 2020 beim Sekretariat der UNFCCC eingereicht werden wird. Zudem kündigten Vertreter_innen der EU-Kommission für 2019 einen freiwilligen zusätzlichen Beitrag zum Anpassungsfonds in Höhe von 10 Mio. Euro an. Deutschland brachte sogar noch höhere Finanzausgaben ein, mutmaßlich, um sich Verhandlungsspielraum bei Entwicklungsländern zu sichern: Der Beitrag zum *Green Climate Fund* der Vereinten Nationen soll demnach verdoppelt werden – auf 1,5 Mrd. Euro; zudem sollen weitere 70 Mio. Euro für den Anpassungsfonds bereitgestellt werden. 68 Mio. Euro sollen zusätzlich der globalen Partnerschaft zur Umsetzung der nationalen Klimabeiträge zur Verfügung gestellt werden.

Am 14. Dezember 2018 existierten bei der COP 24 noch 181 Klammern, wovon die große Mehrheit zum Thema Marktmechanismen bestehen blieb. Brasilien blockierte bei diesem Thema enorm und verursachte die Verlängerung der Klimakonferenz um einen Tag. Maßgeblich sprachen sich EU-Staaten, die sich bereits 2015 stark für das Zustandekommen des betreffenden Paragraphen im Pariser Abkommen (Artikel 6) eingesetzt hatten, gegen die von Brasilien vorgeschlagenen »Schlupflöcher« aus. Da keine Seite nachgab und ein für alle Parteien tragfähiger Kompromiss trotz der Verlängerung aussichtslos blieb, wurde die Klärung des Themas um ein Jahr auf die COP 25 verschoben.

Am Abend des 16. Dezember wurde schließlich in einer Plenarsitzung eine »saubere« Version des Regelbuchs verabschiedet, das alle Parteien einstimmig annahmen.

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass die EU seit dem Start der Klimaverhandlungen bis zur Klimakonferenz in Bali 2007 eine unangefochtene Führungsrolle innehatte. Diese manifestierte sich vor allem darin, dass sie den Verhandlungsprozess konstruktiv vorwärtstriebe, bilaterales Brückenbauen betrieb und vorbildlich das eigene hohe Engagement untermauerte. Während die UN-Klimarahmenkonvention, die 1994 in Kraft trat, lediglich das übergeordnete Ziel beinhaltete, »die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird«, setzte sich der EU-Ministerrat zwei Jahre später bereits das Ziel, die globale Erderwärmung auf 2 °C begrenzen zu wollen, ausgelöst durch wissenschaftliche Erkenntnisse im Kontext des Sachstandberichts des Weltklimarats. Für das Kyoto-Protokoll erlegte sich die EU im Vergleich zu den anderen Annex-B-Staaten überdurchschnittlich ambitionierte messbare Emissionsminderungsziele auf, in der Absicht, dass weitere Parteien es ihr gleichtun würden. Dieses frühe Vorpreschen der EU signalisiert den Anspruch, selbst durch beispielhaftes Verhalten die Richtung vorgeben zu wollen, was in der Li-

teratur als »direktionale Führung« bezeichnet wird.³⁰ Dass schließlich ein rechtlich bindendes Abkommen zustande kam, was maßgeblich die Punkte der EU widerspiegelte, »war die Krönung der globalen EU-Führung«³¹.

Dass das Kyoto-Protokoll nach zahlreichen Herausforderungen acht Jahre nach der Unterzeichnung schließlich in Kraft trat, war ebenfalls maßgeblich der EU zu verdanken. Ohne den gezielten bilateralen Brückenbau zu Kanada, Japan und vor allem Russland nach dem Ausstieg der USA und ohne die beispielhafte Vorbildfunktion der EU, manifestiert im »Kyoto-Paket«, das die Glaubwürdigkeit der EU in ihrem Führungsanspruch unterstrich, wäre eine ausreichende Ratifizierung wohl nicht erfolgt.

Zwar ließ die COP 15 in Kopenhagen Theoretiker_innen und Praktiker_innen hinsichtlich Führungsanspruch und -qualitäten der EU im globalen Klimaregime Zweifel erheben, diese bewahrheiteten sich jedoch nicht: Unmittelbar darauf ergriffen die EU-Verhandler_innen bereits wieder das Ruder und führten die Klimadiplomatie auf einen erfolgversprechenden Pfad zurück. Die Strategie der Koalitionsbildung war geboren und verhalf den Parteien maßgeblich dank des von der EU initiierten Cartagena-Dialogs zum Zustandekommen des *Cancun Agreements*. Diese Errungenschaft wird mit einer »Revitalisierung des UNFCCC-Prozesses« gleichgesetzt.³² Damit war die EU die treibende Kraft der Weichenstellung eines Post-2012-Abkommens, das gesamtwirtschaftliche Emissionsminderungsziele der Mitgliedsstaaten beinhalten sollte.

Nach der COP 15 war offenbar geworden, dass das Aufstreben einiger Schwellenländer das weltpolitische Machtgefüge verändert hatte und eine neue Definition von Fairness- und Gleichheitsvorstellungen sowie die Adressierung von neu entstehenden Interessen und Bedürfnissen bedingte. Es erschien nicht länger zielführend, hohe Ambitionen aller Akteure von oben herab rechtlich durchsetzen zu wollen, im Gegenzug für bilaterale Zugeständnisse. Genauso wenig war es effektiv, auf spontane Verständigung in Bottom-up-Manier während der kurz bemessenen zweiwöchigen Klimakonferenzen zu hoffen – auch das hatte die COP 15 verdeutlicht. So begann die EU, das aktive Schmieden von strategischen informellen Allianzen zu forcieren, die sich Bottom-up mehr an gegenwärtigen geopolitischen Gegebenheiten zu orientieren versuchten, und ein System freiwilliger Versprechen und Kontrolle in den Mittelpunkt stellten. Die »Koalition der Willigen« im Rahmen des Cartagena-Dialogs war ein geschickter Schachzug zur Wiederaufnahme ambitionierter Klimaverhandlungen. Ebenso zentral für die Erhaltung des UNFCCC-Prozesses war die Koalition aus EU, AOSIS und den afrikanischen Ländern während der COP 17 in Durban. Afionis (2017) spricht in diesem Kontext von einer »Rückkehr zum Multilateralismus«, mit dem

Ergebnis, dass die zuvor trennscharfe Dichotomie zwischen Entwicklungs- und Industrieländern aufgehoben wurde.³³

Spätestens seit 2017 droht dieser »Coup« von gegenläufigen Kräften bedroht zu werden: Der Multilateralismus wird global infrage gestellt, Entwicklungs- und insbesondere Schwellenländer berufen sich verstärkt auf eine differenzierte Behandlung. Nur 16 Länder weltweit befinden sich auf Kurs hinsichtlich ihrer versprochenen Klimabeiträge³⁴, angesichts weltweit steigender Treibhausgasemissionen und des IPCC-Sonderberichts, der deutlich macht, dass zeitkritisch ein vielfach höheres Engagement erforderlich ist. Spätestens jetzt ist der ausschlaggebende Scheidepunkt in der internationalen Klimadiplomatie erreicht: Werden zeitnah wirkungsvolle Klimamaßnahmen umgesetzt, oder handelt es sich bei den NDC lediglich um Lippenbekenntnisse?

Die EU hat durch ihre Verhandlungstaktik eine Stagnation der Debatte verhindern können und unter erschwerten Bedingungen einen wichtigen Meilenstein geliefert, wenn dieser auch inhaltliche Unzulänglichkeiten aufweist. Auf diesen verfahrenstechnischen Erfolg muss nun dringend eine Umsetzung folgen. Die EU muss wieder als gutes Beispiel voranschreiten, allerdings nicht in winzigen Schritten, sondern dem Stand der Wissenschaft kompatibel, mit Kurs auf das 1,5-Grad-Ziel. So bald wie möglich sollte daher das Ziel von 1,5°C und das damit verbundene Ambitionsniveau politisch anerkannt werden.

Für den mittelfristigen Erfolg der globalen Klimadiplomatie ist darüber hinaus essenziell, dass ein neues Gerechtigkeitskonzept definiert wird, das von allen Parteien mitgetragen wird. Das bedeutet, die Frage nach der globalen Verteilung von Emissionsrechten im Hinblick auf Faktoren wie Wirtschaftskraft und -wachstum, Vulnerabilität und historische Emissionen sachlich im Kontext internationaler Klimaverhandlungen zu diskutieren. Finanzielle Verpflichtungen einzelner Staaten für Klimaminderung und -anpassung müssen sich stärker an solchen allgemein definierten Konzepten orientieren, denn immer wieder scheitert der Fortschritt der Verhandlungen an einem unterschiedlichen Fairness-Verständnis zwischen Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländern. Sofern die EU ihre Ambitionen erhöht und glaubhaft in die Tat umsetzt, kann sie als Moderatorin in diesem Prozess fungieren.

30 Oberthür und Roche Kelly (2008).

31 Bäckstrand und Elgström (2013).

32 Afionis (2017).

33 Hurrell und Sengupta (2012).

34 Nachmany und Mangan (2018).

2

AKTUELLE EU-POLITIK IM BEREICH KLIMA UND ENERGIE

DER WEG ZU EINER GANZHEITLICHEN KLIMA- UND ENERGIEPOLITIK DER EU

Anders als in der Klimapolitik hat erst das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 einer ganzheitlichen europäischen Energiepolitik mit einer eigenständigen Grundlage im Primärrecht den Weg geebnet (Art. 194 AEU-Vertrag). Die Gründungsverträge der EU enthielten lediglich Bestimmungen in Bezug auf ein Eingreifen der EU in die Bereiche Umweltschutz und freie Energiemärkte. Das wurde nun geändert, und die EU kann gezielte Maßnahmen auf europäischer Ebene ergreifen, insbesondere zur Sicherstellung eines funktionstüchtigen europäischen Energiebinnenmarkts, zur Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit und zur Förderung erneuerbarer Energien und Energieeffizienz sowie der Interkonnektion der Energienetze.

Entscheidungen in diesen Bereichen werden innerhalb der EU grundsätzlich im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren getroffen, also gemeinsam von Rat und Parlament. Dabei können Maßnahmen, die den Energiemix oder die Energieversorgungsstruktur der Mitgliedsstaaten betreffen, nur einstimmig getroffen werden.

VOM »KYOTO-PAKET« ZUR ENERGIEUNION

Unter dem Kyoto-Protokoll hat sich die EU 2002 erstmalig zu einem quantifizierbaren Emissionsminderungsziel bekannt: Gemeinsam strebten die Mitgliedsstaaten eine Minderung der sechs wichtigsten Treibhausgase im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2012 von acht Prozent gegenüber 1990 an. Als Implementierungsfahrplan wurde das Europäische Programm für den Klimaschutz (*European Climate Change Programme*) im Juni 2000 ins Leben gerufen. Dessen primäres Ziel war, Kosten und Nutzen verschiedener Emissionsminderungsmaßnahmen insbesondere im Energie-, Transport- und Industriesektor zu analysieren. Basierend auf den Ergebnissen dieses Berichts, brachte die EU-Kommission im Oktober 2001 ein Paket bestehend aus drei Initiativen zur Bekämpfung des Klimawandels hervor. Ein Handlungsstrang bestand in der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls, ein weiterer im Aufbau eines Emissionshandelssystems und drittens waren eine Reihe von prioritären Minderungsmaßnahmen

Box 2:

Wichtige Organe der EU-Klimapolitik

Der Europäische Rat

Der Europäische Rat ist die höchste Ebene der politischen Zusammenarbeit zwischen den EU-Ländern: In ihm kommen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten viermal pro Jahr zusammen, um die politische Agenda der EU festzulegen.

Der Rat »Umwelt«

Dem Rat »Umwelt« gehören die für Umweltfragen zuständigen Minister_innen an. Auch die Europäische Kommission nimmt an den viermal jährlich stattfindenden Tagungen teil.

Der Rat erlässt gemeinsam mit dem Europäischen Parlament Umweltvorschriften, die dazu dienen, natürliche Lebensräume zu schützen, Luft und Wasser reinzuhalten, eine ordnungsgemäße Abfallbeseitigung zu gewährleisten, das Wissen über giftige Chemikalien zu verbessern und Unternehmen auf dem Weg zu einer nachhaltigen Wirtschaft zu unterstützen. Auch ist er verantwortlich, dass Umweltaspekte in anderen EU-Politikbereichen angemessen berücksichtigt werden.

Der Rat verantwortet zudem die Ausarbeitung des Standpunkts der EU in den internationalen Klimaverhandlungen.

Europäische Kommission – Generaldirektion Klimaschutz

2010 wurde die Generaldirektion Klimaschutz aus der Generaldirektion Umwelt ausgegliedert. Diese Behörde leitet die Klimaschutz-Maßnahmen der Europäischen Kommission auf europäischer und internationaler Ebene.

Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament setzt sich für eine ambitionierte Klimaschutzpolitik ein. Seit 2007 existiert ein nichtständiger Ausschuss zum Klimawandel, der die Aufgaben hat, die aktuelle Lage zu analysieren und zu bewerten sowie Vorschläge für eine integrierte Klimapolitik zu erarbeiten.

identifiziert worden, die die Kommission innerhalb der folgenden zwei Jahre umzusetzen plante.³⁵ Wie in Kapitel 2 beschrieben, war dieses »Kyoto-Paket« ein starkes Signal für die Glaubwürdigkeit der EU, sie konnte damit ihre Führungsrolle in den Klimaverhandlungen untermauern.

³⁵ https://ec.europa.eu/clima/policies/eccp_en (aufgerufen am 27.9.2018).

Box 3:

Das Emissionshandelssystem der EU (EU-ETS)

Das Emissionshandelssystem der EU (EU-ETS) wurde im Kontext der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls 2005 eingerichtet, um die Treibhausgasreduzierung der EU wirtschaftlich effizient zu fördern. Es beschränkt die Menge an Emissionen, die von bestimmten Industriezweigen ausgestoßen werden dürfen. Dazu gibt die EU eine begrenzte Anzahl an Emissionsrechten in Form von Zertifikaten aus, die anschließend auf einem Markt gehandelt werden.

Mit der Wirtschaftskrise sank die Nachfrage nach diesen Zertifikaten, was zu einem massiven Überangebot am Markt und damit temporär zu einem Preisverfall der Zertifikate geführt hat. Entsprechend verfehlte das System seine eigentliche Wirkung, Firmen einen Anreiz für klimafreundliche Investitionen zu bieten. Aus diesem Grund haben das Europäische Parlament und der Rat Mitte 2018 einen Beschluss zur Schaffung einer Marktstabilitätsreserve für das EU-ETS angenommen. Damit soll das System besser das Zusammenspiel von Nachfrage und Angebot in Bezug auf Emissionszertifikate regulieren. Die Marktstabilitätsreserve wird seit dem 1. Januar 2019 eingesetzt. Darüber hinaus hat die EU-Kommission einen Vorschlag für eine umfassende Überprüfung des EU-ETS vorgelegt, um die Effektivität des Systems während des nächsten Jahrzehnts zu gewährleisten.

Die Reformen zeigen Wirkung, denn seit Anfang 2018 ist das Preisniveau der Zertifikate stark angestiegen. Bis zum Herbst 2019 hatte sich der Preis im Vergleich zum Jahresbeginn 2018 ungefähr verdreifacht. Sollte dieser Trend anhalten, könnte dadurch der Wechsel von Kohle auf Erdgas und andere saubere Energieformen beschleunigt werden, denn dann werden die besonders emissionsintensiven Kohlekraftwerke unrentabel.

Die Klimaziele der EU sind unterteilt in Ziele für den Emissionshandel (ETS), der den Energiebereich und große Industrieanlagen abdeckt, sowie für die Sektoren außerhalb des Emissionshandels (Non-ETS). Dazu gehören die Bereiche Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfall und Kleingewerbe. Die Lastenteilungsverordnung (*Effort Sharing Decision*) regelt verbindliche Zielvorgaben für die sektoralen Beiträge zu den Emissionsminderungen der einzelnen Mitgliedsstaaten.

Der Europäische Rat hat europäische Klima- und Energieziele erstmalig im März 2007 vereinbart (wobei diese erst 2009 in Kraft traten). Das Klima- und Energiepaket 2020 entstand unter deutschem Ratsvorsitz und gibt drei Ziele vor, die bis 2020 erreicht werden sollen: Erstens sollen Mitgliedsstaaten ihren Treibhausgasausstoß bis 2020 um mindestens 20 Prozent gegenüber 1990 verringern. Zweitens soll der Anteil erneuerbarer Energien am EU-Gesamtenergieverbrauch bis 2020 auf 20 Prozent steigen. Und drittens sollen 20 Prozent des EU-Energieverbrauchs für das Jahr 2020 durch Energieeffizienz-Maßnahmen eingespart werden.³⁶

Als Nachfolge der 2020-Ziele wurde im Oktober 2014 ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 beschlossen. Langfristiges Ziel dabei ist eine EU-weite Treibhausgasreduzierung um 80 bis 100 Prozent. Am 13. Dezem-

³⁶ vgl. https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_de (aufgerufen am 27.9.2018).

ber 2019 einigten sich die EU-Staaten – mit Ausnahme von Polen – auf das Ziel, bis 2050 eine klimaneutrale EU-Wirtschaft zu erreichen. Dazu müssen alle Sektoren einen entsprechenden Beitrag leisten, und der Übergang soll sozialverträglich und kostenwirksam sein. Bis 2030 sollen die Emissionen der EU gegenüber 1990 um mindestens 40 Prozent reduziert werden. Auch soll der Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtverbrauch der EU auf mindestens 32 Prozent³⁷ steigen. Diese Ziele sind aber lediglich auf EU-Ebene verbindlich, nicht für die Staaten, was bedeutet, dass den EU-Mitgliedern im Falle einer Zielverfehlung keine Konsequenzen drohen. Zudem wurde ein indikatives Ziel für Energieeffizienz festgelegt, das eine Reduktion des Energieverbrauchs in Höhe von 32,5 Prozent³⁸ gegenüber der prognostizierten Entwicklung vorsieht. Dieser Vorschlag beinhaltet jedoch ebenfalls keine verbindlichen Ziele auf der nationalen Ebene.³⁹ Auch ist das gesamte Zielpaket selbst bei erfolgreicher Umsetzung derzeit nicht mit einem »unter-2-Grad-Ziel« kompatibel und wird daher vom »Climate Action Tracker« als »unzureichend ambitioniert« bewertet. Dabei macht die scheinbar minimale Differenz von 0,5°C allein schon einen großen Unterschied, was Klimawandelfolgen angeht, darauf weisen die Autor_innen im IPCC-Sonderbericht hin: Beispielsweise würden die Meeresspiegel um etwa 10 cm weniger ansteigen, es drohen weniger Extremwetterereignisse, und ein Anstieg der Ozeantemperatur könnte begrenzt werden. Insgesamt wäre der globale Anpassungsbedarf deutlich geringer als im Falle von 2°C.

Box 4:

Richtlinien zur Umsetzung des Klima- und Energiepakts der EU

Zur Umsetzung der EU-Energieziele im Rahmen des europäischen Klima- und Energiepakts hat der Europäische Rat auf Ebene der EU verschiedene Richtlinien erlassen, so z.B. die europäische Richtlinie für erneuerbare Energien 2009/28/EG. Die EU-Mitgliedsstaaten müssen dazu nationale Aktionspläne für erneuerbare Energien vorlegen. Zentral sind weiterhin Richtlinie 2012/27/EU (»Energieeffizienzrichtlinie«) und die Gebäude-Gesamtenergieeffizienz-Richtlinie (2010/31/EU). 2018 wurden alle drei Richtlinien überarbeitet.

EU-KLIMABEITRÄGE: FORMAL AUF DER ZIELGERADEN, ABER ...

Die EU hat sich oft mit der Tatsache geschmückt, dass ihre Mitglieder die angestrebten Reduktionsziele in der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls 2008–2012 einhalten und zum Teil auch übertreffen konnten. Zum Ende der ersten Kyoto-Verpflichtungsperiode hatten alle 36 Annex-B-Staaten gemeinsam eine Treibhausgaseinsparung von etwa 18 Prozent gegenüber 1990 erreicht – wengleich Dänemark, Luxemburg und Österreich ihre Emissionen

³⁷ ursprünglich 27 Prozent, das Ziel wurde im Juni 2018 angepasst.

³⁸ ursprünglich 27 Prozent, das Ziel wurde im Juni 2018 angepasst.

³⁹ vgl. https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_de (aufgerufen am 27.9.2018).

durch flexible Mechanismen ausgleichen mussten, um unter dem Strich eine reduzierte Bilanz zu erhalten.⁴⁰ Zwar sieht es demnach so aus, als sei das 8-Prozent-Ziel, zu dem sich die EU verpflichtet hatte, deutlich übertroffen worden, allerdings ist diese Zielerreichung nicht ausschließlich auf bedarfsgerechte Klimaschutzpolitik zurückzuführen. Ein anderweitiger zentraler Faktor für die starke Treibhausgasreduzierung waren überschüssige Emissionsrechte aufgrund des Zusammenbruchs der osteuropäischen Volkswirtschaften und des gebremsten Wirtschaftswachstums seit 2007.⁴¹

Das Kyoto-Protokoll kann als ein wichtiger Aufschlag globaler Klimaschutzambitionen bezeichnet werden, und es ist sicherlich positiv zu werten, dass die angestrebten Ziele nicht verfehlt wurden. Dennoch gilt es zu bedenken, dass die weltweiten Emissionen weiterhin zunehmen und die Ziele des Kyoto-Protokolls nicht im Einklang mit einer Referenzmarke zur globalen Erderwärmung getroffen wurden. In Bezug auf die damals ausschlaggebende Messlatte von »unter zwei Grad« waren die Ambitionen unter dem Kyoto-Protokoll daher unzureichend.

Ähnlich verhält es sich mit den 2020-Zielen, die die EU formal aller Wahrscheinlichkeit nach erreichen wird. So positiv dies zunächst klingt, muss auch hier kritisch gesehen werden, dass die anvisierten Ziele des 2020-Pakets bei Weitem nicht mit dem globalen 1,5-Grad-Ziel kompatibel sind. Der Rückgang der Treibhausgasemissionen in der EU von 22 Prozent bis zum Jahr 2016 reicht nicht aus, um von einem dringend benötigten transformativen Wandel zu sprechen. Zudem kann das Energieeffizienzziel nur erreicht werden, sofern die EU-Mitgliedsstaaten kurzfristig ambitionierte Maßnahmen ergreifen.⁴²

Die Perspektive hinsichtlich der mittel- und langfristigen Treibhausgasminderungsziele ist noch düsterer: Die anvisierten Einsparungen der Staaten erbringen nur 32 Prozent statt des 40-Prozent-Ziels bis 2030. Selbst bei einer Zielerreichung müsste bis 2050 eine erhebliche Steigerung der Minderungsambitionen erfolgen, wenn das Ziel der Klimaneutralität annähernd erreicht werden soll.⁴³ Immerhin kann der angepasste Zielwert von 32 Prozent erneuerbarer Energien bis 2030 eingehalten werden, wenn die gegenwärtige Wachstumsrate für Erneuerbare auf diesem Level fort dauert. Damit dies geschehen kann, müssen allerdings inländische und insbesondere die grenzüberschreitenden europäischen Stromnetze und Strommärkte an höhere Anteile Erneuerbarer und zuverlässige Förderregelungen angepasst werden.⁴⁴

Im Bereich der Energieeffizienz sind erhebliche Ambitionen notwendig. Aufgrund einer Erholung der wirtschaftlichen Lage in der EU ist der Primärenergieverbrauch 2015 und 2016 leicht angestiegen,⁴⁵ was es erschwert, das ursprüngliche Ziel von 27 Prozent (und erst recht das angepasste Ziel von 30 Prozent) zu erreichen.

UMSETZUNG AUF EBENE DER MITGLIEDSSTAATEN

Es lohnt sich zudem, die Situation der einzelnen Mitglieder hinsichtlich der unmittelbar bevorstehenden 2020-Ziele zu beleuchten. Einer Analyse der Europäischen Umweltagentur (2017) zufolge werden vermutlich nur 17 der 28 Mitglieder ihre Ziele in allen Bereichen erreichen:

- 21 Staaten werden ihre Treibhausgaseinsparziele bis 2020 unter dem Lastenteilungsprinzip von Sektoren außerhalb des EU-ETS einhalten oder sogar unterhalb das angestrebte 2020-Niveau reduzieren können. Dies ist nicht der Fall für Deutschland, Österreich, Belgien, Finnland, Irland, Luxemburg und Malta.
- Die Ausbauziele für erneuerbare Energien bis 2020 werden wahrscheinlich von 25 Mitgliedern erreicht. Negative Abweichungen wird es im Falle von Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden geben.
- 23 Mitglieder sind auf der Zielgeraden, um ihre Energieeffizienzziele auf Basis ihres Primärenergieverbrauchs bis 2015 zu erreichen. Dazu gehören nicht Deutschland, Frankreich, Bulgarien, Estland und die Niederlande. Allerdings ist das übergeordnete Ambitionsniveau der Mitgliedsstaaten immer noch ungenügend: Die Summe der 28 nationalen Ziele für den Primärenergieverbrauch bis 2020 entspricht nicht dem Minderungsziel, das auf EU-Ebene definiert wurde.

In der Debatte um die Führungsrolle der EU in der internationalen Klimadiplomatie sollte mehr Fokus auf die Tatsache gelenkt werden, dass elf EU-Mitglieder die von der EU gesteckten Klima- und Energieziele in mindestens einem Bereich wohl nicht einhalten werden können. Dass neben Belgien und Luxemburg ausgerechnet Deutschland, Frankreich und die Niederlande, die sich für eine aktive Führungsrolle der EU im Klimaschutz aussprechen, unter den Kandidaten mit prognostizierter zweifacher Zielverfehlung sind, gefährdet die Glaubwürdigkeit der EU-Klimapolitik enorm. Mehr noch, dies läuft sogar den Klimaschutzambitionen der EU entgegen: So plädierte EU-Kommissar Miguel Arias Cañete im Sommer 2018 dafür, vor der COP 24 das Treibhausgaseinsparziel der EU verbindlich von 40 Prozent auf 45 Prozent bis 2030 anzuheben. Er begründete diesen Vorschlag damit, dass es sich dabei um keine Verschärfung des Ziels handele, sondern diese Marke bereits durch die im Juni 2018 angehobenen EU-Ziele zum Ausbau der erneuerbaren Energien und zu Energieeffizienz erreicht werden würde. Die deutsche Bundesregierung hat sich daraufhin deutlich gegen

⁴⁰ Shishlov et al. (2016).

⁴¹ ibid.

⁴² Europäische Umweltagentur (2017).

⁴³ ibid.

⁴⁴ <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/europaeische-energie-klimaziele> (aufgerufen am 27.9.2018).

⁴⁵ ibid.

eine Erhöhung des 40-Prozent-Ziels ausgesprochen, welche letztendlich nicht erfolgte. Damit hat sie nicht nur ein wichtiges Etappenziel »blockiert«, sondern auch Desinteresse an einer Ambitionssteigerung zum Ausdruck gebracht. Kanzlerin Merkel, aber auch die Regierungschefs von anderen Staaten sollten sich dringend ihrer Verantwortung bewusst werden und auf die Einhaltung der ihnen übertragenen Ziele hinarbeiten. Nur so können sie vermeiden, die EU-Position im Zeitraum Post-2020 – in der kritischen Umsetzungsphase des Pariser Abkommens – zu konterkarieren.

IM FOKUS: DEUTSCHLAND

In der Vergangenheit wurde Deutschland immer wieder die Rolle einer »treibenden Kraft« in den internationalen Klimaverhandlungen zugesprochen. Deutschland hat früh mit ambitionierten nationalen Zielen eine EU-weite Vorreiterrolle eingenommen. Die eigenen Emissionen sollen bis 2020 um 40 Prozent, bis 2030 um 55 Prozent und bis 2050 um 80 bis 95 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1990 reduziert werden. Zudem hat Deutschland ambitionierte Energieeffizienzziele und erneuerbare Ausbauziele in seinem nationalen Energiekonzept bzw. nationalen Reformprogramm 2013 definiert: So soll der nationale Primärenergieverbrauch bis 2020 um 20 Prozent und bis 2050 um 50 Prozent gegenüber 2008 reduziert werden, und der Anteil der erneuerbaren Energien am totalen Stromverbrauch soll bis 2035 auf 55 bis 60 Prozent erhöht werden. Der nationale Klimaschutzplan 2050 definiert die Umsetzungsmaßnahmen zu den vereinbarten Zielen,⁴⁶ ein entsprechender Fahrplan bis 2030 wurde im Oktober 2019 als Bestandteil eines »Klimapakets« des Bundeskabinetts vorgelegt. Zudem enthält dieses Paket die Vorlage für ein Klimaschutzgesetz, das der Deutsche Bundestag im November 2019 verabschiedet hat.

2018 war bekannt geworden, dass Deutschland seine Klimaziele für 2020 verfehlen wird. Voraussichtlich wird das Land rund 100 Millionen Tonnen CO₂ mehr emittieren als versprochen.⁴⁷ In den Non-ETS-Sektoren muss Deutschland gemäß den EU-Vorgaben seine Emissionen bis 2020 um 14 Prozent im Vergleich zu 2005 senken. 2016 waren jedoch erst sechs Prozent Minderung erreicht.⁴⁸ Insgesamt stagniert die Treibhausgasreduzierung in Deutschland seit 2014 auf einem unveränderten Niveau bzw. sind die CO₂-Emissionen 2015 und 2016 leicht angestiegen. Als Grund werden vor allem die höheren Emissionen im Verkehrssektor genannt.⁴⁹ Zudem ist Deutschlands fortbestehende Abhängigkeit von Kohlestrom zu nennen, dessen Anteil immer noch 42 Prozent beträgt.⁵⁰ Darüber hinaus hinkt Deutschland im Bereich Energieeffizienz hinterher.

2018 ruhten große Hoffnungen auf dem Endbericht der von der deutschen Bundesregierung eingesetzten Kommission für »Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung«, wobei Umweltschützer für einen Ausstieg aus der Kohleverstromung bis 2030 plädierten. Nach mehrmaliger Vertagung der Berichtsvorlage und erbitterten Debatten wurde eine Einigung mit Wirtschafts- und Arbeitnehmervertretern auf das Jahr 2038 als Enddatum erreicht, was im Kontext der Wissenschaft jedoch wenig ambitioniert anmutet: Laut einer Studie ist spätestens das Jahr 2030 als Ausstiegsdatum mit dem 1,5 Grad-Ziel kompatibel.⁵¹

Das »Klimapaket« wurde von der amtierenden Umweltministerin als »zentrale Weichenstellung« bezeichnet, um im Klimaschutz auf die Zielgerade zu gelangen. Erstmals werden konkrete jährliche Ziele zur Verringerung des CO₂-Ausstoßes bis 2030 für sechs Sektoren gesetzlich verankert. Das bedeutet eine verbindliche Umsetzungsverantwortung für alle Sektoren, einschließlich Verkehr und Gebäude, welche bislang maßgeblich zur Verfehlung des Klimaschutzziels 2020 beitragen. Das ebenfalls im »Klimapaket« vorgelegte »Klimaschutzprogramm 2030« enthält konkrete Maßnahmen zur Emissionsminderung, beispielsweise einen CO₂-Preis auf Sprit, Heizöl und Gas, eine Kfz-Steuer und LKW-Maut, eine Erhöhung der Luftverkehrssteuer und im Gegenzug Senkung der Mehrwertsteuer auf Bahntickets, sowie eine Senkung der EEG-Umlage.

Umweltschutzverbände, andere NGOs und Forschungsinstitute kritisieren das »Klimapaket« jedoch als unzureichend ambitioniert. Ein Gutachten von Greenpeace und dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat im Zuge einer ersten Abschätzung ergeben, dass diese Maßnahmen nach momentanem Stand nicht ausreichen werden, um die Lücken zur Zielerreichung zeitnah zu schließen. Davon abgesehen, sind die aktuellen 2030-Ziele nicht mit dem 1,5 Grad-Ziel kompatibel, sie müssten also dringend bald nachgeschärft werden.

Einige Vertreter_innen der Zivilgesellschaft werfen Deutschland vor, sich ambivalent, strategie- und mutlos zu verhalten: Bundesumweltministerin Svenja Schulze wurde für ihr Engagement als Brückenbauerin auf der COP 24 weitläufig gelobt und wartete mit signifikanten Finanzaussagen auf, während die nationale Klimapolitik gleichzeitig stark in Verzug ist. Die Chance einer Signalwirkung durch ein ambitioniertes Kohleausstiegsdatum vor 2035 und durch die schnellstmögliche Aufholung des 2020-Klimaziels sowie die Anerkennung des 1,5-Grad-Ziels wurde vertan. Damit besteht das Risiko, dass Deutschland seinen Anschluss beim weltweiten Klimaschutz langfristig verliert.

⁴⁶ <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/klimaschutzziele-deutschlands> (aufgerufen am 27.9.2018).

⁴⁷ BMU (2017).

⁴⁸ Europäische Umweltagentur (2017) (aufgerufen am 27.9.2018).

⁴⁹ <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/klimagasemissionen-stiegen-im-jahr-2016-erneut-an> (aufgerufen am 27.9.2018).

⁵⁰ <https://www.wissenschaft.de/umwelt-natur/energie-wen-de-deutschland-hinkt-hinterher/> (aufgerufen am 27.9.2018).

⁵¹ Climate Analytics (2018).

VERZÄHNUNG DER KLIMA- UND ENERGIEPOLITIK AUF EU-EBENE

Seitdem durch den Vertrag von Lissabon eine neue Grundlage für eine europäische Energiepolitik gelegt worden ist, hat die EU ihr energiepolitisches Rahmenwerk stetig ausgebaut. Dabei ist ein hoher Grad an Harmonisierung mit den Klimazielen und benachbarten Themen augenfällig. Insofern entstand ein solides Gerüst an EU-Politiken im Bereich Klima und Energie, die klar zueinander in Bezug stehen und eine deutliche Kohärenz aufweisen.

Eine bedeutsame Schnittstelle zwischen beiden Bereichen ist die Vollendung der europäischen Energieunion. Das 2015 von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Paket zur Energieunion zielt darauf ab, zur Stärkung der Wirtschaft der EU, einer verminderten Abhängigkeit von Energieimporten und der EU-Verpflichtung zur Bekämpfung des Klimawandels beizutragen. Dabei wurden sich gegenseitig verstärkende Strategien für fünf Bereiche mit Zielen bis 2020 entwickelt:⁵²

- Ausbau der Energieversorgungssicherheit
- Aufbau eines funktionalen europäischen Energiebinnenmarkts mit dem Ziel, bis 2020 einen Verbundgrad von mindestens zehn Prozent der vorhandenen Stromerzeugungskapazität zu erreichen. Das bedeutet, dass die europaweite Strominfrastruktur so gestaltet sein muss, dass jeder Mitgliedsstaat mindestens zehn Prozent des national erzeugten Stroms grenzüberschreitend in Nachbarländer weiterleiten kann.
- Steigerung der Energieeffizienz
- Reduzierung von Treibhausgasen
- Ausbau der Forschung und Innovation sowie der Wettbewerbsfähigkeit

Mitte Juni 2018 wurde eine wichtige Einigung zur Verordnung über das Governance-System der Energieunion zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament erzielt.⁵³ In der Verordnung wird festgelegt, wie die Mitgliedsstaaten sowohl untereinander als auch mit der Kommission zusammenarbeiten sollen, um die energiepolitischen Ziele der EU zu erreichen. Dazu gehören z. B. die Entwicklung eines integrierten, EU-weit vergleichbaren Klima- und Energieplans bis 2030 und entsprechende Fortschrittsberichte, die die Mitglieder der EU-Kommission regelmäßig zur Konsultation vorlegen sollen. Die Berichterstattung soll dabei mit der Berichterstattung zum Pariser Abkommen synchronisiert werden. Die Kommission wird die Berichte auswerten, um sicherzustellen, dass die Ziele erreicht werden und die vorgeschlagenen Maßnahmen einen kohärenten und koordinierten Ansatz verfolgen. Im Falle von Abweichungen wird sie Empfehlungen abgeben, sodass auf nationaler oder EU-Ebene zusätzliche Maßnahmen getroffen werden können. Darüber hinaus soll ein Rechtsrahmen für den Dialog

mit der Zivilgesellschaft in Fragen der Energieunion die regionale Zusammenarbeit stärken.

Die Strategie der Energieunion beinhaltet neben den Zielen des 2030-Rahmenwerks für Klima und Energie auch die europäische Energiesicherheitsstrategie, das Paket »Saubere Energie für alle Europäer«⁵⁴, sowie den europäischen Green Deal:

- Die europäische Energiesicherheitsstrategie⁵⁵ wurde im Mai 2014 verabschiedet und zielt darauf ab, eine sichere und ausreichende Energieversorgung für europäische Bürger_innen und die europäische Wirtschaft zu gewährleisten. Das ist essenziell vor dem Hintergrund, dass die EU mehr als die Hälfte ihres Energiebedarfs durch Importe deckt, was tägliche Kosten von mehr als 1 Mrd. Euro verursacht.
- Das Paket »Saubere Energie für alle Europäer« wurde Ende November 2016 von der EU-Kommission verabschiedet, um schrittweise einen soliden gesetzlichen Rahmen hinsichtlich eines Übergangs zu sauberen Energieformen aufzubauen. Gleichzeitig war dies ein bedeutender Schritt in Richtung der anvisierten Energieunion. Es verfolgt drei konkrete Ziele:
 - Energieeffizienz an erste Stelle setzen
 - eine globale Führungsrolle in Bezug auf erneuerbare Energien erreichen
 - Verbraucher europaweit zu stärken, indem sie als »aktive Konsumenten« in Märkte eingebunden werden und einen besseren Zugang zu Technologien und Informationen erhalten.
- Der Green Deal ist ein Fahrplan in Richtung Klimaneutralität der EU bis 2050. Er wurde am 11.12.2019 der Öffentlichkeit präsentiert. Er beinhaltet eine Reihe von Maßnahmen inklusive eines angestrebten Zeitplans in den folgenden Bereichen:
 - Erhöhung der Klimaschutzambition, unter anderem Heraufsetzung des 2030-Ziels und Verankerung des Ziels der Klimaneutralität in einem europäischen Klimaschutzgesetz
 - Verschiedene Aktionsfelder im Bereich saubere Energie und »Smart Mobility«
 - Die Entwicklung einer Strategie für eine industrietaugliche Kreislaufwirtschaft
 - Maßnahmenpakete für eine grüne Landwirtschaft und den Schutz von Biodiversität
 - Verschiedene Aktionsfelder im Bereich des Umweltschutzes und der Plastikvermeidung
 - Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in alle Politikfelder der EU
 - Stärkung der EU.

⁵² vgl. https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate_de (aufgerufen am 27.9.2018).

⁵³ vgl. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4229_de.htm (aufgerufen am 27.9.2018).

⁵⁴ vgl. <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/clean-energy-all-europeans> (aufgerufen am 27.9.2018).

⁵⁵ vgl. <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/energy-security-strategy> (aufgerufen am 27.9.2018).

Ein Übergangsfonds soll zudem mehr als 30 Milliarden Euro Hilfen für Regionen bereitstellen, die besonders vom Strukturwandel betroffen sind.

Box 5:

Die Ambitionen der EU in der Klimafinanzierung

Die Europäische Union leistet weltweit den größten Beitrag für Klimafinanzierung in Entwicklungsländern. Zunehmend werden Klimawandel-minderung und -anpassung in die übergeordnete Außenhilfe-Strategie der EU integriert.

Die EU und ihre Mitglieder sind darüber hinaus die größten Geber weltweit in der Entwicklungshilfe. Der gesamte Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe betrug 2016 0,51 Prozent des EU-weiten Bruttonationaleinkommens.

Im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens der EU für den Zeitraum 2014–2020 soll mindestens 20 Prozent des Budgets, etwa 180 Mrd. Euro, für klimabezogene Ziele ausgegeben werden. Davon gehen im selben Zeitraum mindestens 14 Mrd. Euro – also durchschnittlich 2 Mrd. Euro pro Jahr – an Entwicklungsländer. Mit der globalen Allianz gegen den Klimawandel (GCCA+) unterstützt die EU die ärmsten und vom Klimawandel am stärksten betroffenen Länder. Diese sieht Mittelbindungen in Höhe von rund 350 Mio. Euro für 2014–2020 gezielt für die am wenigsten entwickelten Länder und kleine Inselstaaten bei der Klimawandelanpassung vor.

Im Mai 2018 hat die EU-Kommission den geplanten Haushalt für den mehrjährigen Finanzrahmen nach 2020 vorgestellt, wonach von 2021 bis 2027 sogar 25 Prozent des Budgets für den Klimaschutz bereitgestellt werden soll. Eine Entscheidung dazu soll Anfang 2020 fallen.

Quellen: https://ec.europa.eu/clima/policies/international/finance_en (aufgerufen am 27.09.2018), https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-sustainability-environment-climate-change-may2018_en.pdf (aufgerufen am 10.11.2018)

Am 28. November 2018 hat die EU-Kommission eine langfristige Dekarbonisierungsstrategie vorgelegt, welche die Emissionsminderungen der EU bis 2050 mit dem Pariser Klimaschutzabkommen in Einklang bringen soll. Basierend auf zahlreichen Konsultationen und Stakeholder-Veranstaltungen wurde über 2019 hinweg eine detailliertere Version der Strategie erarbeitet, die auch konkrete Treibhausgaseinsparziele als Zwischenschritte beinhaltet. Diese wird als Grundlage für die Rechtssetzungsverfahren in der nächsten Legislaturperiode dienen.

In letzter Instanz wird die Strategie vom Europäischen Parlament und Europäischen Rat beschlossen. Das Resultat wird Anfang 2020 dann als verbindlicher, aktualisierter Klimabeitrag der EU an das Sekretariat der UNFCCC übermittelt.

Die 2050-Dekarbonisierungsstrategie zeichnet eine Vision der erforderlichen Transformation, um den Übergang zur Treibhausgasneutralität möglichst kosteneffizient und auf sozial gerechte Weise bis 2050 zu erreichen. Sie nutzt den IPCC-Sonderbericht als Aufhänger, verweist allerdings auch darauf, dass die existierenden Politiken auf EU-Ebene nicht ausreichen, um Treibhausgasneutralität zu erreichen – bei erfolgreicher Umsetzung würden sie höchstens auf eine Emissionsreduktion von 60 Prozent bis 2050 hinauslaufen. Die Strategie beinhaltet zusätzlich acht Szenarien, die in

Kombination umgesetzt werden müssten, um an das Ziel zu gelangen. Diese umfassen u. a. den Ausbau und breiten Einsatz von erneuerbaren Energien einschließlich nachhaltiger Biokraftstoffe, Energieeffizienz und sauberer Mobilität; den Zugewinn von Kohlenstoffsenken, den Ausbau der Elektrizitätsinfrastruktur, den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft und den Einsatz von Technologien zur Kohlenstoffabscheidung und -speicherung. Dabei werden jeweils die Notwendigkeit der Maßnahmen und etwaige Co-Benefits der einzelnen Szenarien beschrieben, es fehlen jedoch konkrete Umsetzungs-Roadmaps und Zahlen.

Den größten Handlungsbedarf gibt es im Bereich Energie, da Energie mehr als 75 Prozent der Treibhausgasemissionen der EU verschuldet. Die Maßnahmen der EU-Mitglieder zur Förderung von erneuerbaren Energien werden als zielführend zur Reduktion von Treibhausgasemissionen bewertet⁵⁶, der Ausbau müsste aber schneller vorangehen. Die Vollendung der Energieunion spielt insbesondere für die notwendigen inländischen und grenzüberschreitenden Anpassungen der Stromnetze und Strommärkte an höhere Anteile erneuerbarer Energien sowie verlässliche und einheitliche Förderregelungen eine zentrale Rolle. Insofern ist die EU hier mit dem strategischen Ausbau der Energieunion auf einem erfolgversprechenden Weg.

Die neue EU-Kommission unter Leitung von Ursula von der Leyen, die am 1. Dezember 2019 ihre Arbeit aufgenommen hat, startete klimapolitisch sehr ambitioniert und hat bereits elf Tage nach Amtsantritt einen umfassenden Green Deal als Fahrplan vorgelegt. Europa zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen ist ihr Ziel. Bis März 2020 soll unter anderem ein Vorschlag vorgelegt werden, wie dieses Ziel gesetzlich verankert werden kann. Außerdem sieht der Deal einen konkreten Plan zur Anhebung des EU-weiten Klimaziels bis 2030 auf mindestens 50% sowie Investitionen in grüne Infrastruktur ebenso vor wie eine konsequente Stärkung von »Sustainable Finance« Ansätzen auf internationaler Ebene⁵⁷. Mit der Umwidmung großer Kapitalteile der Europäischen Investitionsbank kann die EU auch hier globale Vorreiterin werden. Auch wenn dieses »Vorpreschen« der neuen EU-Führung im Klimaschutz zu begrüßen ist, erscheinen die Zielverfehlungen der größeren Wirtschaftsnationen in der EU in diesem Lichte noch problematischer. Um anderen Nicht-EU-Staaten ein überzeugendes Beispiel für effektive Instrumente und Politiken zur Minderung von Treibhausgasemissionen liefern zu können, ist es unerlässlich, dass den ambitionierten Versprechen der EU-Vertreter_innen Taten folgen. Da ohnehin viel ambitioniertere Maßnahmen nötig sind, als momentan umgesetzt werden, ist es fatal, dass beispielsweise Deutschland, Frankreich, die Niederlande und Belgien sogar bislang unzureichende Ziele nicht einhalten. Die Konkretisierung der Dekarbonisierungsstrategie und die Ausgestaltung und Umsetzung des Green Deals sollte einhergehen mit einer Debatte um verbindliche

⁵⁶ z. B. Roche Kelly et al. (2010).

⁵⁷ <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20190711IPR56823/ursula-von-der-leyen-stellt-dem-plenum-ihre-leitlinien-vor>.

Sanktionsmechanismen auf EU-Ebene, wie z. B. Geldstrafen bei Verfehlung der Klimaziele. Auch sollten insbesondere im Ministerrat Debatten um die Integration der EU-Klimaziele in die Rechtsprechung der einzelnen Mitgliedsstaaten intensiviert werden, und positive Beispiele, wie u. a. umfassende Klimaschutzgesetze, eine entsprechende Bühne erhalten.

2018 haben die Mitgliedsstaaten gemeinsam mit dem Parlament einige Weichen für einen ambitionierteren Klimaschutz auf EU-Ebene gestellt: Die Reform des EU-ETS, die Anfang des Jahres erfolgte Einigung über die Lastenteilungsverordnung 2021–2030, der Vorschlag zur Integration des Sektors LULUCF⁵⁸ in das Klimarahmenwerk, die Überarbeitung der Richtlinien für erneuerbare Energien und Energieeffizienz von Gebäuden und die Einigung zum Governance-Rahmenwerk für die Energieunion sind ambitionierte Schritte innerhalb nicht einmal eines Jahres. Diese Schritte untermauern die Absicht der EU, dem Führungsanspruch durch konkrete Maßnahmen gerecht zu werden. Sie zeugen von einer hohen Dynamik auf Ebene der EU, die sich mittelfristig auch in den einzelnen Mitgliedsstaaten niederschlagen wird.

Wichtig ist nun, dieses Momentum für die konkrete Ausgestaltung des EU Green Deals aufrecht zu erhalten und den Umsetzungsfortschritt kontinuierlich zu überprüfen und zu evaluieren, sowohl national als auch auf EU-Ebene. Entsprechende Mechanismen sollten im Kontext der neuen Governance-Verordnung der Energieunion entwickelt und angewandt werden und die EU und ihre Mitglieder auf dem Weg zu einem kohlenstoffarmen Übergang begleiten. Dabei gilt es jedoch, aus der ambitionslosen Unverbindlichkeit der nationalen Empfehlungen und der damit verbundenen Wirkungsschwäche, die sich in anderen Politikfeldern mit loser Koordinierung zeigt, zu lernen und Instrumente weiterzuentwickeln.

⁵⁸ Land use, land use change and forestry (Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forst).

3

HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN

DIE EU ALS FÜHRUNGSINSTANZ IM GLOBALEN KLIMASCHUTZ

Pünktlich zur COP 25 hat die neue EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen mit der Ankündigung des Green Deals deutlich gemacht, dass Klimaschutz für sie ein Schwerpunktthema ist. Mit der Vorlage des Deals nur elf Tage nach Amtsantritt zeigt sie sich überaus ambitioniert – angekündigt war der Deal lediglich für ihre ersten 100 Tage im Amt. Damit signalisiert sie deutliche Bereitschaft der EU, eine Führungs- und Vorreiterrolle in der globalen Klima- und Energiepolitik zu übernehmen.

Bereits im Vorjahr hat die Präsentation der 2050-De-karbonisierungsstrategie – ebenfalls eher als geplant, um sie auf der COP 24 vorstellen zu können – den globalen Führungsanspruch der EU im Klimaschutz untermauert. Sowohl machtstrategisch als auch resourcentechnisch verfügt die EU über ideale Voraussetzungen, um diesem Anspruch gerecht zu werden: Ihr weltweites Netz an Auslandsvertretungen mit bestens ausgebildeten Delegierten hat Zugang zu den höchsten Regierungsebenen in den Gastländern. Zudem finden die Entsandten des Europäischen Auswärtigen Dienstes in den verschiedenen Ländern bereits eine fundierte Kooperationsbasis vor, bestehend aus nationalen Vertretungen europäischer Länder und entsprechenden Durchführungorganisationen. Wie in Kapitel 2 beschrieben, kann die EU auf umfängliche finanzielle Ressourcen zurückgreifen dank des Beschlusses, 20 Prozent – bzw. bald sogar 25 Prozent – des eigenen Etats für Klimaschutz aufzuwenden. Darüber hinaus ist die EU neben den Vereinigten Staaten und China eine der weltgrößten Handelsmächte. Als größter Geber von Finanzmitteln für den Klimaschutz und von Entwicklungshilfe in Übersee sowie als eine der weltweit größten Wirtschaftsmächte hat die EU hier entsprechendes politisches Gewicht, um den Druck auf andere potenzielle Geber und den Privatsektor zu erhöhen und eine stärkere Rolle im Bereich der Mobilisierung von Ressourcen zu spielen.

HERAUSFORDERUNGEN IM STREBEN DER EU NACH FÜHRUNG IN DER KLIMADIPLOMATIE

Entgegen dieser ermutigenden Ausgangslage sieht sich die EU allerdings auch mit zahlreichen Herausforderungen sowohl im Innen- als auch im Außenverhältnis konfrontiert, von denen viele über die letzten Jahre an Komplexität zugenommen haben.

Die europäische Einheit wird derzeit so stark wie nie zuvor von polarisierenden Kräften bedroht: Großbritannien steht kurz davor, die EU zu verlassen, in verschiedenen Mitgliedsstaaten sind Parteien des rechten Flügels erstmalig in die nationalen Parlamente eingezogen (z. B. Deutschland) oder verzeichnen Zugewinne (z. B. Frankreich, Schweden). Diese drohen nicht nur die Konsistenz einheimischer politischer Agenden ins Wanken zu bringen, sondern hegen auch eine explizite Abneigung gegen Politik und Institutionen der EU.

Mehr denn je ist die EU daher gefordert, die politisch gemäßigten Mitte der Mitgliedsstaaten in den Themengebieten gemeinsamer Zuständigkeit, wie der Energie- und Klimapolitik, in ihren Bemühungen nach politischer Kohärenz zu unterstützen. Das setzt voraus, sich auf die individuellen Rahmenbedingungen und Bedürfnisse von 28 Staaten einzulassen und gemeinsam maßgeschneiderte Kooperationsansätze zu entwickeln. Das bedeutet auch, kontinuierlich Kompromisse für die Streitthemen der Klimaverhandlungen innerhalb des Staatenverbunds anzubieten, da anderenfalls ein ergebnisloses Erliegen der Debatten droht. Daher muss insbesondere das interne Prinzip der Lastenteilung fortwährend kritisch reflektiert und flexibel an neue Entwicklungen und Gegebenheiten angepasst werden,⁵⁹ was in einem ersten Schritt 2018 bereits geschehen ist.

Zwei zentrale Herausforderungen für die EU bestehen nun darin, a) die angekündigten eigenen Ambitionen auch umgesetzt zu sehen und b) die Ambitionen zu erhöhen, um dem eigenen Ziel der Treibhausgasneutralität und dem 1,5-Grad-Ziel gerecht zu werden. Eine negative Abweichung von der Zielerreichung geht ebenso mit dem Verlust von

⁵⁹ <https://www.climate2020.org.uk/eu-still-force-progress/> (aufgerufen am 27.9.2018).

Glaubwürdigkeit einher wie eine Diskrepanz in Anspruch und Wirklichkeit. Beide Faktoren gefährden das selbstgesetzte Ideal der EU, als Vorbild zu führen.

Mit den im Juni 2018 angehobenen Erneuerbaren- und Energieeffizienz-Zielen für 2030 hat die EU ein wichtiges Zeichen gesetzt, allerdings reicht dieses nicht aus. Als Reaktion auf den IPCC-Sonderbericht müsste nun zeitnah ein weiteres Signal folgen, in dem das 2030-Ziel in Einklang mit einem 1,5-Grad-Ziel gebracht wird, was einer Emissionsminderung von 55 Prozent auf EU-Ebene – statt bisher 40 Prozent – entspräche.

WEGE NACH VORNE

Es bedarf nun ambitionierter Politiken und Maßnahmen, um eine Erreichung des 40-Prozent-Ziels zeitnah zu gewährleisten und so bald wie möglich zu übertreffen. Wichtig ist, dass sich in naher Zukunft ein Trend abzeichnet, der auf beschleunigte Treibhausgasreduzierung hindeutet, anstatt höherer und stagnierender Emissionen. Bislang besteht diesbezüglich Nachholbedarf: Trotz aller Ziele und Versprechen sind die Emissionen der EU 2017 angestiegen (wenn auch 2018 leicht gesunken). Dabei fällt insbesondere der Anstieg der Emissionen im EU-ETS-Sektor auf – das erste Mal seit der wirtschaftlichen Erholung 2010.⁶⁰ Auch ist der EU-weite Primärenergieverbrauch in den Jahren 2015 und 2016 leicht angestiegen (vgl. Kapitel 2). Diese Tatsachen machen deutlich, dass die EU-Mitglieder einen Kohleausstieg ambitionierter forcieren und den Ausbau erneuerbarer Energien sowie von Energieeffizienzmaßnahmen beschleunigen sollten. Zeitnahes Handeln ist auch aus Kostenaspekten wichtig, denn je steiler der notwendige Emissionsreduktionspfad verläuft, desto schwieriger und teurer wird es, die Ziele für 2030 und 2050 zu erreichen.⁶¹ Insofern ist es unumgänglich, umgehend das 1,5-Grad-Ziel politisch anzuerkennen und daraus konkrete Minderungs zahlen und einen Zeitplan zur Emissionsminderung hin zur Klimaneutralität abzuleiten. Dies muss als Grundlage für nationale sektorale Niedrigemissionsstrategien dienen, die eine Trendwende für die EU-Mitglieder bedeuten. Diese Inhalte müssen sich auch in den nationalen Energie- und Klimaplänen der Mitglieder widerspiegeln, und ein Prozess zur Synchronisierung muss im Rahmen des neuen Governance-Systems der Energieunion konkretisiert werden.

Der Ausbau von Monitoringmechanismen und der Anstoß einer Debatte zu Sanktionen im Kontext der Energieunion ist ein wichtiger Schachzug, denn die unzureichende Performanz einzelner Mitglieder birgt ständig die Gefahr, die EU als Führungsinstanz in ihrer richtungsweisenden Vorbildfunktion zu unterminieren. So verhält es sich derzeit z. B. in Bezug auf Deutschland, das seine Klimaziele für 2020 verfehlen wird. Zwar wäre das Ziel unter signifikanten und so-

fort eingeleiteten Maßnahmen noch zu erreichen, doch die deutsche Regierung scheint sich bereits mit dem Aufschub des Ziels abgefunden zu haben. Auch Irland wird seine Klimaschutz- und Energieziele verfehlen und steht in der Kritik wegen eines anspruchslosen Emissionsreduktionsziels für 2030, ebenso wie Slowenien. Belgien läuft ebenfalls Gefahr, sein Emissionsreduktionsziel für 2020 ohne sofortigen Mehraufwand zu verfehlen. Polen verfolgt weiterhin ambitionierte Kohle-Ausbaupläne, wobei dies klar der EU-Strategie zuwiderläuft.⁶²

Diese Abweichungen gefährden die Rolle der EU als Zugpferd in den Klimaverhandlungen und sollten daher auf EU-Ebene stark thematisiert werden. Das neue Governance-System wird dabei eine entscheidende Rolle spielen. Durch EU-weit vergleichbare Klima- und Energiepläne und entsprechende Fortschrittsberichte wird ein kontinuierlicher Revisionsmechanismus sichergestellt, der den Handlungsdruck auf Nachzüglerstaaten erhöhen kann. Die Verteilung von Mitteln für den Strukturwandel in Ländern mit starker Kohleabhängigkeit unter dem neu zu errichtenden Fonds kann dabei als Druckmittel eingesetzt werden. Spielraum besteht zudem beim Ausbau von Kooperationen mit nicht-staatlichen Akteuren, um kontinuierlich die Leistung einzelner Mitglieder zu beobachten und bei Abweichung den öffentlichen Rechtfertigungsdruck zu erhöhen.

Globale Krise des Multilateralismus

Auch die gegenwärtige weltpolitische Lage stellt die EU vor wachsende Herausforderungen. Dabei ist weniger der Aufstieg der USA aus dem Pariser Abkommen als Risikofaktor anzusehen als vielmehr die allgemeine Tendenz einer Abkehr von multilateralen Kooperationen, die sich am Beispiel des amerikanischen Präsidenten u. a. in der globalen Handels- und Sicherheitspolitik manifestiert. Führende Wissenschaftler_innen sprechen von einer »Krise der liberalen Weltordnung« und von einer »strukturellen Krise des Multilateralismus«⁶³.

In Zeiten, in denen die Funktionalität und Legitimität des institutionalisierten Multilateralismus infrage gestellt wird, bleibt der EU nur eine Wahl: Sie muss mehr denn je Stärke zeigen und Erfolge präsentieren. Dafür bedarf sie der ausnahmslosen Unterstützung ihrer Mitglieder sowie Fallbeispielen, anhand derer sie ihre Agilität unter Beweis stellen kann. Die Klimadiplomatie eignet sich als ein solches Fallbeispiel. Dass Klimapolitik ein wichtiger Treiber für europäische Integration ist, haben Oberthür and Roche Kelly bereits 2008 bestätigt. Das bedeutet, Klimapolitik nicht nur innenpolitisch, sondern auch außenpolitisch als Priorität zu behandeln, und dazu

⁶⁰ Europäische Umweltagentur (2017).

⁶¹ <https://www.sueddeutsche.de/wissen/klimawandel-je-laenger-wir-warten-desto-teurer-wird-es-1.2138908-2> (aufgerufen am 27.9.2018).

⁶² <http://www.caneurope.org/docman/climate-energy-targets/3358-german-version-off-target-ranking-of-eu-countries-ambition-and-progress-in-fighting-climate-change/file> (aufgerufen am 27.9.2018).

⁶³ z. B. Prof. Dr. Ulrich Schneckener, <http://www.bpb.de/international/europa/europa-kontrovers/38127/standpunkt-ulrich-schneckenner?p=all> (aufgerufen am 27.9.2018).

müssen klimapolitische Belange in alle Politikbereiche der EU eingebracht werden. An erster Stelle steht dabei die Integration der Klimapolitik in die außenpolitische Strategie der EU und eine enge Verzahnung mit der Handels- und Sicherheitspolitik (vgl. Kapitel 4).

THEMENÜBERGREIFENDES AGENDA-SETTING UND NETZWERK-GOVERNANCE ALS STRATEGIE

Im Rahmen ihrer zentralen Wachstumsstrategie »*Europe 2020 – smart growth, sustainable growth, inclusive growth*« gelang und gelingt es der EU, die Themen ökonomisches Wachstum, Energiesicherheit, nachhaltiger Umgang mit der Umwelt und natürlichen Ressourcen, Migration, Digitalisierung und Bildungspolitik miteinander in Beziehung zu stellen. So sind die Ziele des Klima- und Energiepakets 2020 z. B. tragende Pfeiler der Wachstumsstrategie Europa 2020. Diese dient den Mitgliedsstaaten als Referenzrahmen und unterstützt sie dabei, über Sektoren hinweg und in Abstimmung mit nationalen und internationalen Abkommen (u. a. der Agenda 2030) das Thema Klimawandel wirtschaftsverträglich zu adressieren.

Zahlreiche vielversprechende Initiativen der Europäischen Kommission existieren bereits, die auf eine übergreifende Verzahnung von Themenfeldern im Kontext der kohlenstoffarmen Wirtschaftstransformation und der Erhöhung der Resilienz ausgerichtet sind, so z. B.:

- **NER 300**
Dabei handelt es sich um eines der weltweit größten Programme zur Förderung der Entwicklung innovativer Technologien mit niedrigem CO₂-Ausstoß, das durch Einnahmen aus dem Verkauf von 300 Mio. Zertifikaten im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems finanziert wird. Das Programm fokussiert sich auf die Skalierung innovativer Technologien für erneuerbare Energien und Kohlenstoffabscheidung und -speicherung und fungiert dabei als Katalysator.
- **Horizon 2020**
Horizon 2020 ist mit fast 80 Mrd. Euro für den Zeitraum 2014–2020 das ressourcenstärkste EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation in der Geschichte der EU. Ende Oktober 2017 veröffentlichte die Europäische Kommission das Arbeitsprogramm für »Gesellschaftliche Herausforderungen 5: Klimaschutz, Umwelt, Ressourceneffizienz und Rohstoffe«, mit einem Budget von 361 Mio. Euro allein für das Jahr 2018. Für die Ausschreibungen in den 2019 und 2020 wurden sogar noch mehr Mittel zur Verfügung gestellt.
- **LIFE**
Im Rahmen des speziell für den Klimaschutz eingerichteten Programms »LIFE« werden im Zeitraum 2014–2020 Ko-Finanzierungsmittel in Höhe von 3,4 Mrd. Euro für die Entwicklung und Umsetzung innovativer Ideen zur Bewältigung der Herausforderun-

gen des Klimawandels bereitgestellt. Für 2021 bis 2027 sollen die Fördermittel um 60 Prozent erhöht werden.

- **TAIEF Project**
Die »Environmental Technical Assistance and Information Exchange Facility« der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission bietet kurzfristige peer-to-peer-Unterstützung an, um die Entwicklung von Umweltpolitiken und deren Umsetzung in Asien, Afrika und Lateinamerika zu fördern. Institutionen und Akteure können auf Anfrage unbürokratischen Expert_innen-Input erhalten.
- **2018 Paket zur Kreislaufwirtschaft**
Ebenfalls die Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission setzte 2018 ein ambitioniertes Paket zur Kreislaufwirtschaft auf. Dieses beinhaltet Strategien und Maßnahmen zur Transformation von Europas Wirtschaft hin zu mehr Nachhaltigkeit und einem schonenden Umgang mit natürlichen Ressourcen. Im Oktober stimmte das EU-Parlament zugunsten eines Einweg-Plastikverbots in Europa. Die Mitgliedsstaaten sollen gemäß der Verordnung zukünftig Plastikteller, Wattestäbchen, Strohhalme und andere Wegwerfartikel aus Plastik bannen.

Die Verlinkung von Themen in der Umsetzung von Förderprogrammen und in der Entwicklung von Strategien und Aktionsplänen sollte systematisch weiter ausgebaut werden. Um Synergien effektiv zu nutzen, sollten die Generaldirektionen Zusammenarbeit und Austausch optimieren und innovative Mechanismen zur Förderung der Kooperation erproben. Brücken- und Allianzbildung gewinnen demnach an Bedeutung, und zwar sowohl zwischen den Abteilungen innerhalb einzelner EU-Institutionen, zwischen verschiedenen EU-Institutionen und den EU-Mitgliedern als auch EU-extern im Verhältnis mit Regierungen und Gruppierungen auf verschiedenen Ebenen.

Wie in Kapitel 2 beschrieben, erprobt die EU seit einiger Zeit bereits die Bildung von Netzwerken und Koalitionen der »Willigen«, in denen sich gleichgesinnte Akteure versammeln. Durch die Schaffung gemeinsamer Interessen wird versucht, Aktionspotenzial zu akkumulieren. Das geht einher mit einer Verlagerung der Politiksteuerung in informelle Strukturen und Kooperationen, hin zu einer »Netzwerk-Governance«. Solche Netzwerke haben den Vorteil, dass sie Handlungsspielraum erhalten, wo anderenfalls Maßnahmen und Ziele an festgefahrenen Situationen oder Blockaden scheitern würden. Sie lassen zudem eine viel höhere Dynamik zu, als es unter rein hierarchischen Strukturen möglich wäre.

Im Außenverhältnis betreibt die EU derzeit z. B. einen aktiven Brückenbau mit Kanada und China. Im September 2017 initiierten die drei Akteure gemeinsam das Format der »Ministertreffen zu Klimaschutzmaßnahmen« (*Ministerial Meeting on Climate Action*). Nach dem ersten Treffen kamen im Juni 2018 erneut Minister_innen und andere Regierungsvertreter_innen, Klimawandelpioniere und Wirt-

schaftsvertreter_innen zusammen, um die Ziele des Pariser Abkommens voranzutreiben. Schwerpunkt dieses Treffens war das erwünschte Ergebnis der COP 24 in Polen. Im Rahmen des »Arbeitsprogramms zum Pariser Abkommen« wurde eine Strategie zur Vorbereitung der Klimakonferenz besprochen; u. a. wurden die Verhandler_innen von den Minister_innen explizit dazu aufgerufen, sich vor Beginn der COP 24 auf fertige Textentwürfe im Rahmen des Arbeitsprogramms zu verständigen.

Netzwerk-Governance erlaubt zudem eine stärkere Kooperation und einen engen Austausch der EU-Institutionen mit Nicht-Regierungsvertretern, wie NGOs, Verbänden, Think Tanks, dem Privatsektor usw. Da unter diesen Akteuren viele bereits in Netzwerkstrukturen für Klimaschutzanliegen organisiert sind, können hier zahlreiche Synergien genutzt werden. Beispiele sind das *Climate Action Network*, ein Zusammenschluss von NGOs zur Bekämpfung des Klimawandels, oder das Netzwerk »Lösungen für eine nachhaltige Entwicklung« der Vereinten Nationen (*United Nations Sustainable Development Solutions Network, UNSDSN*), ein internationales Netzwerk zur Förderung von nachhaltiger Entwicklung auf der lokalen, nationalen und globalen Ebene, bestehend aus den Vereinten Nationen, der Finanzwirtschaft, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft. Während im Falle dieser beiden Beispiele eigens fundierte institutionelle Strukturen geschaffen wurden, haben sich im Kontext des Pariser Abkommens auch einige informelle Zusammenschlüsse gebildet: So fiel auf der COP 23 der Startschuss für die *Powering Past Coal Alliance*. Dieses Bündnis aus Staaten und Unternehmen hat sich zum Kohleausstieg verpflichtet und möchte so die Umsetzung des Pariser Abkommens voranbringen. Seit der Gründung ist die Mitgliederzahl stark angestiegen. Zum Stand Ende September 2019 befinden sich darunter 32 Staaten (davon 15 EU-Staaten). Neben 34 Unternehmen sind 25 subnationale Regierungen ebenfalls Mitglieder, die meisten davon aus Kanada oder den USA.

Nennenswert ist zudem die US-Koalition »*We are still in*«, die weiterhin am ursprünglichen US-Ziel einer Reduktion der Emissionen um 26 bis 28 Prozent bis 2025 im Vergleich zu 2005 festhält. Diese umfasst 10 US-Bundesstaaten, über 280 Städte und über 2200 Firmen und wird von dem Unternehmen Bloomberg und Kaliforniens Gouverneur Jerry Brown angeführt.

Gerade solche Akteure der subnationalen Ebene sollten verstärkt als Allianzpartner in den Fokus der EU rücken: Sie werden in der Umsetzung der Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen unter dem Pariser Abkommen eine zentrale Rolle spielen und bieten zahlreiche Anknüpfungspunkte zu themen- und sektorenübergreifenden Aspekten des Klimawandels. Zugleich können Allianzen mit lokalen Akteuren Einigung in Bezug auf Themen ermöglichen, bei denen nationale Regierungen polarisiert bleiben,⁶⁴ und prinzipiell existieren bereits viele hochambitionierte subnationale

Klimaakteure. Auch gibt es bereits gut funktionierende städtische Netzwerke und Initiativen im Bereich der Nachhaltigkeit oder des Umweltschutzes, die als Plattformen für subnationales Klimaengagement ausgebaut werden können. Mehr noch, zahlreiche solcher städtischen Initiativen wurden in ihrer Entwicklung stark von der Europäischen Kommission (Generaldirektorat Regionalpolitik und Stadtentwicklung) unterstützt. Beispiel ist das »*CIVITAS Forum Network*«, eine Plattform zum Austausch von Wissen, Ideen und Best Practice zwischen europäischen Städten, die sich nachhaltigem Transport verpflichtet haben, das von der EU-Kommission ko-finanziert wird. Der Konvent der Bürgermeister_innen für Klima und Energie (*EU Covenant of Mayors for Climate & Energy*) wird ebenfalls maßgeblich von der EU-Kommission unterstützt, um den Beitrag der Städte zur Erreichung der EU-Klima- und Energieziele zu flankieren. Nennenswert ist zudem die »*EU Urban Agenda*«, die 2016 initiiert wurde und einen innovativen Multi-Level-Kooperationsansatz zwischen der EU, städtischen Regierungen und weiteren Stakeholdern verfolgt, um Lösungen im urbanen Raum bei der Bewältigung der momentanen Herausforderungen zu finden. Klimawandelanpassung und die Energiewende sind zwei von zwölf Schwerpunkten.⁶⁵

EIGENE KLIMA- UND ENERGIEPIONIERS ALS FUNDAMENT

Darüber hinaus gibt es immer wieder Erfolgsnachrichten von den »Klima- und Energiepionieren« in den Reihen der Unionsmitglieder, die der EU-Führungsrolle Auftrieb verleihen: Laut einer Analyse des *Climate Action Network Europe* im Juni 2018 steht Schweden derzeit an erster Stelle, was die Umsetzung ambitionierter Klimaschutzmaßnahmen in Europa angeht. Das Land hat sich zu einem Klimaneutralitätsziel bis 2050 verpflichtet und sei auf einem guten Weg, seine nationalen Ziele für Emissionsminderungen zu erreichen. Außerdem setze sich Schweden für ehrgeizigere EU-Ziele ein und plädiere für 55 Prozent Emissionsminderung bis 2030.⁶⁶

Dänemark möchte bis 2050 ebenfalls klimaneutral sein, die Niederlande visieren eine »Beinahe-Treibhausgasneutralität« an, wobei im zweiten Falle in manch einem Feld noch Nachholbedarf besteht.

Auch Portugal ist ein vielversprechender Kandidat, was den Ausbau erneuerbarer Energien angeht: Im März 2018 ist es dem Land gelungen, seinen gesamten Energiebedarf nicht nur durch »Öko-Strom« aus erneuerbaren Energien zu decken, sondern sogar zu übertreffen.⁶⁷

⁶⁴ Cléménçon (2016).

⁶⁵ <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda> (aufgerufen am 27.9.2018).

⁶⁶ <http://www.caneurope.org/docman/climate-energy-targets/3358-german-version-off-target-ranking-of-eu-countries-ambition-and-progress-in-fighting-climate-change/file> (aufgerufen am 27.9.2018).

⁶⁷ <https://www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/news/portugal-erzeugt-ueber-100-strom-aus-erneuerbarer-energie/> (aufgerufen am 27.9.2018).

Zudem kann das Vereinigte Königreich mit Rekorden in Bezug auf die Energieerzeugung aus erneuerbaren Energien glänzen: Im April 2018 konnte das Land die Kohleproduktion für einen ganzen Tag vollständig ruhen lassen und den gesamten Bedarf aus Erneuerbaren decken.⁶⁸ Mit dem Brexit wird die EU hier einen progressiven Klima-Akteur verlieren und muss daher rechtzeitig eine Strategie zur Sicherung dieses Allianz-Partners im Klimaschutz entwickeln.

Deutschland verhält sich momentan sehr ambivalent, was ambitionierten Klimaschutz angeht. Seit einiger Zeit macht die Bundesregierung nun negative Schlagzeilen, sei es z. B. aufgrund der Verfehlung seines Klimaziels für 2020 oder der Ablehnung der Anhebung des EU-weiten 40-Prozent-Emissionseinsparziels. In den EU-Abstimmungen zur Reduktion des Spritverbrauchs von Neuwagen im Oktober 2018, nur einen Tag nach der Veröffentlichung des IPCC-Sonderberichts 2018, fiel Deutschland mit einem relativ ambitionslosen Ziel von 30 Prozent auf, während das EU-Parlament 40 Prozent vorgeschlagen hatte (eine Einigung erfolgte dann bei 35 Prozent). Zwar genießen Umwelt- und Klimaschutz in Deutschland seit Langem einen hohen Stellenwert: Deutschland war eines der ersten Länder, das in seinem Regierungsprogramm verbindliche Ziele für die Energiewende aufgenommen hat, und galt lange Zeit als Vorreiter beim Ausbau der erneuerbaren Energien. Die deutsche Energiewende mit ihrem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) wurde international oft und gerne als Erfolgsgeschichte präsentiert. Die Regierung verfolgt nach wie vor das Langfristziel, bis zum Jahr 2050 weitgehend treibhausgasneutral zu werden, und für diesen Übergang wird kontinuierlich nach Lösungen gesucht. Große Hoffnungen ruhen nun auf dem Klimaschutzgesetz und auf einer baldigen Nachschärfung des Klimaschutzprogramms 2030. Sollte Deutschland in naher Zukunft das 1,5-Grad-Ziel anerkennen und die Ambition entsprechend erhöhen, besteht eine Chance für das Land zur internationalen Rehabilitierung als ambitionierter Klimaschutz-Akteur. Dies erfordert parallel auch messbar sinkende Treibhausgasemissionen im Einklang mit den heraufgesetzten Zielen.

In Frankreich hat die Nationalversammlung im Juli 2018 dafür gestimmt, den Klimaschutz in die Verfassung aufzunehmen: In Artikel 1 soll die Ergänzung »Die Republik handelt für den Schutz der Umwelt und der Biodiversität und gegen die Klimaveränderungen« hinzugefügt werden. Zwar wird die Verfassungsänderung noch eine Weile dauern, doch kann dies als ein ambitionierter Schritt in Richtung eines besseren Klimaschutzes betrachtet werden. Zudem kooperieren Frankreich und Deutschland seit Juni 2018 gemeinsam in der Meseberger Klima-AG, welche die Umweltschaftssekretäre beider Länder initiiert haben. Dabei handelt es sich um eine »gemeinsame interministerielle hochrangige Arbeitsgruppe zum Klimawandel (...), um die Zusammenarbeit an diesem Querschnittsthema zu intensivieren und gemeinsame Auffassungen zur Energiewende sowie Ins-

trumente zur Freisetzung nachhaltiger finanzieller und wirtschaftlicher Anreize zu entwickeln«.⁶⁹

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die EU sich optimal positioniert hat und durchaus gewappnet ist, um zukünftig eine ambitionierte Führungsrolle in der internationalen Klimadiplomatie auszuüben. Um der Erwartungshaltung ihrer im Klimaschutz ambitionierten Mitglieder gerecht zu werden, muss aber dringend eine Anhebung des 2030-Ziels im Einklang mit dem 1,5-Grad-Ziel erfolgen, und die Klimaschutzmaßnahmen der EU müssen sich in sinkenden Emissionen niederschlagen. Zwar werden EU-Akteure in einem zunehmend komplexen und unberechenbaren Umfeld agieren müssen, sie verfügen aber über entsprechende Ressourcen und ein solides strategisches und institutionelles Rahmenwerk, um sich diesen Herausforderungen zu stellen. Von besonderer Bedeutung sind die Integration von Klimawandelaspekten in die außenpolitische Strategie und die thematische Verlinkung mit anderen Politikbereichen, wie Handel, Bildung oder ökonomischem Wachstum. Zudem sind die Bildung von Netzwerken und Bündnissen sowie die strategische Kooperation mit EU-externen Akteuren auf verschiedenen Ebenen Strategien, welche die EU seit der Klimakonferenz in Cancun 2010 erfolgreich anwendet, und die einem rechtlich bindenden Post-2012-Abkommen überhaupt erst den Weg bereitet haben. In der Koalitionsbildung kann die EU dabei auf eine starke Basis ambitionierter Mitglieder zurückgreifen, die ihrem Führungsanspruch sowohl Legitimität verleihen als auch gleichzeitig als kontrollierende Instanz in Bezug auf die Ausgestaltung der Führungsrolle fungieren. Die Umsetzung der EU-Ziele auf Ebene der Mitgliedsstaaten, die rechtlich nicht immer bindend ist bzw. oft großen Spielraum in der Ausgestaltung lässt, sollte stärker in das Zentrum der politischen Debatte rücken. Auch sollten außer den nationalen Umweltministerien auch die jeweiligen Fachministerien stärker in die Verantwortung genommen werden, um eine ganzheitliche Linie der nationalen Ressorts zu fördern und ein ambivalentes Auftreten zu verhindern. So hat sich Deutschland zwar in der »Koalition der 14« für mehr Engagement im globalen Klimaschutz ausgesprochen, im konkreten Fall – wie hinsichtlich des langfristigen EU-Treibhausgaseinsparziels oder der Anhebung der CO₂-Grenzwerte für Neuwagen – aber blockiert.

Wenn es der EU gelingt, dem an sie herangetragenen Führungsanspruch gerecht zu werden und dem Pariser Abkommen auf einen erfolgreichen Umsetzungspfad zu verhelfen, wäre das als ein großer Erfolg zu werten, der die EU in interner Kohäsion stärken und im weltpolitischen Machtgefüge als globalen Akteur in Zeiten der Krise bestätigen würde.

⁶⁸ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/energiewende-grossbritannien-braucht-keinen-kohlestrom-mehr-a-1144368.html> (aufgerufen am 27.9.2018).

⁶⁹ <https://www.bmu.de/pressemitteilung/ein-deutsch-franzoesischer-tag-im-zeichen-des-umwelt-und-klimaschutzes/> (aufgerufen am 27.9.2018).

4

ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die internationale Klimadiplomatie derzeit in einer sehr vielversprechenden und zugleich sehr verletzbaren Phase befindet. Die COP 24 hat zwar ihr erklärtes Ziel – die Verabschiedung eines Regelbuchs – erreicht, jedoch mit inhaltlichen Defiziten. Sie war nicht erfolgreich darin, einen Impuls für ehrgeizigere Emissionsminderungsmaßnahmen zu setzen – und das angesichts des eindringlichen Appells des Weltklimarates. Dabei sind sich führende Akteure dieses Defizits bewusst, denn für September 2019 hat UN-Generalsekretär António Guterres einen hochrangigen Sondergipfel anberaumt, auf dem die Ambitionssteigerung im globalen Klimaschutz im Kontext der nachhaltigen Entwicklungsziele im Fokus stehen wird. Von nun an muss sich alles um Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen drehen: Nicht nur ein zu geringes Ambitionsniveau ist fatal, sondern auch eine zu langsame Progression in der geplanten Umsetzung.

Dennoch war die Leistung der EU auf der COP 24 beachtlich. Es gab einige Parallelen in der Ausgangslage zur Situation kurz vor dem Klimagipfel in Kopenhagen. Damals hatte die EU insbesondere mit den Folgen der globalen Finanzkrise, aber auch mit institutioneller Inkohärenz und interner Spaltung zu kämpfen und damit ganz ähnliche Herausforderungen wie heute zu bewältigen. Diese haben politische Aufmerksamkeit und Energie vom COP-Vorbereitungs- und Verhandlungsprozess abgezogen und womöglich zum Scheitern des anvisierten Ziels, eines legal bindenden Übereinkommens in der Nachfolge des Kyoto-Protokolls, beigetragen. Dazu fand die COP 24 in einem Land statt, das selbst keine ambitionierten Klimaziele verfolgt – nichtsdestotrotz manövrierte die polnische Konferenzleitung in Rücksprache mit EU-Vertreter_innen geschickt und engagiert durch die zweiwöchige Konferenz. Anhand der *Silesia Declaration* machte Polen auf sein besonderes Anliegen als traditionell stark kohleabhängiges Land aufmerksam – einen fairen Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft für alle, insbesondere auch die vielen Arbeiter_innen im Kohlebergbau. Zwar gab es, von der Erklärung abgesehen, keine Anzeichen von Polen in Richtung einer Abkehr aus der Kohleverstromung, und die Erklärung wurde auch nur im Endbericht zur Kenntnis genommen, dennoch ist positiv zu sehen, dass auf diese Weise eine erste Auseinandersetzung mit einem potenziellen Kohleausstieg stattgefunden hat.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass es der EU gelungen ist, sich nach der COP 15 unter anhaltenden herausfordernden Bedingungen aus dem Stillstand zügig in eine neue Ausgangslage für eine ambitionierte Führung zu manövrieren. Diese hat sie bis heute beibehalten, indem sie bereits im Vorfeld der COP 24 geschickt die Fäden zog (z.B. hinsichtlich des Engagements mit China und Kanada). Zudem sendet sie klare Signale durch strategisches Heraufsetzen der Ambition. Erste Priorität sollte nun sein, die Ambitionen der Mitgliedsstaaten auf einen Pfad zu lenken, der eine Erreichung der derzeitigen Ziele des EU-Klima- und Energiepakets 2030 verspricht, und zeitnah die Zielmarke für 2030 heraufzusetzen. Dafür hat die EU mit ihren im Juni 2018 erlassenen Plänen zum neuen Governance-System der Klima- und Energieunion eine entscheidende Weiche gestellt. Nun gilt es, die Umsetzung in den Staaten im Blick zu behalten und die Verankerung dieser Ziele in nationales Recht zu forcieren. Sobald sich die Mehrheit der Mitglieder auf einem Dekarbonisierungspfad befindet, kann eine Anhebung des EU-weiten Treibhausgaseinsparziels auf 50 oder gar 55 Prozent bis 2030 ohne Glaubwürdigkeitseinbußen kommuniziert werden. Eine Schlüsselrolle wird dabei dem neu einrichtenden Strukturwandel Fonds zukommen – insofern sollte dessen Konzeptionierung priorisiert werden. Angesichts der Tatsache, dass manche Staaten sehr explizit ihre Zustimmung zum Klimaneutralitätshilfen von Finanzhilfen abhängig machen und trotz zahlreicher Sitzungen und Debatten bislang keine Einigung zum mehrjährigen Finanzrahmen der EU ab 2021 erzielt werden konnte, ist dabei von einem zeitintensiven Prozess mit Konflikten rund um die Mobilisierung und Verteilung von Geldern auszugehen.

Über die letzten 20 Jahre hinweg hat sich die Dynamik unter den Parteien verändert. Während klassische Streitpunkte entlang der Trennlinie von Industrieländern und Entwicklungsländern verliefen, ist diese Linie heute pauschal so nicht mehr aussagekräftig. Einige Klima-Akteure reduzieren die heutigen Konfliktlinien auf Parteien, die eine robuste Umsetzung des Paris-Abkommens wollen, und solche, die wichtige Elemente des Abkommens abschwächen wollen.⁷⁰

⁷⁰ <https://www.klimareporter.de/klimakonferenzen/bangkok-erreichte-minimalziel> (aufgerufen am 27.9.2018).

Das wäre aber zu sehr vereinfacht, denn manche Akteure verhalten sich ambivalent: So ist China z.B. Anführer der »Gleichgesinnten«, aber durchaus aktiv im Ausbau der erneuerbaren Energien und hat in einem Bündnis mit Kanada und der EU ein starkes Bekenntnis zum Pariser Abkommen bekräftigt. Die US-Administration hat den Austritt aus dem Klimavertrag angekündigt, gleichzeitig finden sich aber unter den Regierungen der einzelnen US-Bundestaaten sehr ambitionierte Klimaschutzvorreiter, z.B. in Kalifornien oder New York.

Das zeigt, dass die Annahme einer statischen Konfliktlinie im Klimaregime nicht mehr zeitgemäß ist und einen adäquaten Umgang mit den heutigen Problemen verhindert. Hinzu kommt, dass sich die Zahl der Themen und Konfliktpunkte über die Zeit stetig erhöht hat: Während sich die Debatten vor zehn Jahren stark auf die Minderungskomponente fokussiert haben, betreffen fortdauernde Dispute um Gerechtigkeit heute auch Themen wie die Abwicklung des *Global Stocktakes*, Marktmechanismen, Verluste und Schäden sowie Anpassung. Insbesondere China und Indien wehren sich dagegen, dass Schwellenländer sich stärker in diesen Bereichen engagieren sollen. Sie halten am Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung fest.⁷¹

Angesichts dieser Ausgangslage ist das Schmieden von Allianzen in einer informellen, netzwerkgeprägten Governance-Struktur ein pragmatischer Ansatz, der statt eines positionsbezogenen Verhandlungsstils einen sachbezogenen Verhandlungsstil ermöglicht.⁷² Das ist insofern erforderlich, als aufgrund der vermehrten Anzahl an Diskussionsthemen kaum mehr Parteien mit der exakt gleichen Position in allen Belangen existieren. Entsprechend geht es darum, Parteien und Probleme zu trennen und sich auf deren verschiedenen gelagerte Interessen zu konzentrieren, nicht auf ihre Positionen. So wird es möglich, festgefahrene Verhandlungssituationen zu umschiffen und stattdessen in anderen Bereichen voranzuschreiten, so weit, bis ursprüngliche Probleme aufgrund einer neu geschaffenen Ausgangslage neu bewertet und verhandelt werden können. Anders formuliert: Während die Tradition der Klimadiplomatie oft vom »unilateralen Brückenbau« insbesondere unter dem Kyoto-Protokoll spricht, geht es heute um multidimensionalen Brückenbau. Dieser kann aber nur mit einer überschaubaren Anzahl von beteiligten Akteuren funktionieren, und entsprechend sind Netzwerke und Allianzen dafür essenziell.

Abschließend sollen aus der vorliegenden Analyse die folgenden politischen Empfehlungen hinsichtlich einer Führungsrolle der EU in den Klimaverhandlungen abgeleitet werden:

STRATEGISCHE »VERMARKTUNG« HOCHAMBITIONIERTER EU-BÜNDNISSE UND AKTEURE

Hochambitionierte Nationen und Initiativen innerhalb der EU sollten mehr Bühne bekommen, und Führungspersönlichkeiten sollten strategisch herausgebildet werden. Es gilt, Bündnisse wie die »Koalition der 14«, die »*High Ambition Coalition*« oder die »*Powering Past Coal Alliance*« auf den existierenden Plattformen und PR-Kanälen der EU zu präsentieren, ihre Aufrufe zu höherer Ambition in der praktischen Umsetzung des Pariser Abkommens eingeschlossen. Zudem können Staatsoberhäupter und Umweltminister_innen aus Klimaschutz-Vorreiter-Staaten (z.B. Schweden, Dänemark, Niederlande) verstärkt als EU-«Testimonials» eingesetzt werden, indem man ihnen die Möglichkeit einräumt, über EU-Sprachrohre nach außen zu kommunizieren.

VERSTÄRKTE KOOPERATION MIT AMBITIONIERTEN SUBNATIONALEN AKTEUREN

Um die Umsetzung des Pariser Abkommens sicherzustellen, ist die Stärkung globaler Partnerschaften der EU in internationalen Organisationen und Foren auf höchsten Regierungsebenen ein wichtiger Aspekt. Gleichzeitig sollten subnationale Allianzen stärker forciert werden (vgl. Kapitel 3). Zu empfehlen ist diesbezüglich eine stärkere Zusammenarbeit mit etablierten Akteuren im Kontext der »Urban Agenda« der EU. Generell sollten Koalitionen unbedingt nicht-staatliche Akteure miteinschließen, wie es beispielsweise in der *High Ambition Coalition*« oder im Bündnis »*We are still in*« der Fall ist. Diese können nicht nur im Sinne von Synergien Impulse aus der eigenen Arbeit einbringen, sondern auch als unabhängige Monitoring-Instanzen fungieren. Die EU-Kommission sollte hier stärkere Kooperationen mit dem *grassroot*-Level forcieren und entsprechende Initiativen unbürokratisch unterstützen. Dies birgt gleichzeitig Potenzial für mehr Nähe zu den Bürger_innen der EU, was wiederum zu gesteigerter Akzeptanz der EU-Politik und Identifikation mit den EU-Werten und damit zu einer inneren Stärkung der EU beitragen kann.

Zudem bleibt der Austausch mit den USA von strategischer Bedeutung für die EU. Der angekündigte Austritt wird erst 2020 wirksam, und bis dahin bleiben die USA als tendenziell blockierende Kraft im UNFCCC-Verhandlungsprozess erhalten. Der Austausch mit US-Partnern auf verschiedenen Regierungsebenen sowie mit nichtstaatlichen Akteuren kann hier mildernd wirken und womöglich den Druck auf die (nachfolgende) Regierung der USA erhöhen, dem Abkommen schnellstmöglich wieder beizutreten.

⁷¹ Dröge und Rattani (2018).

⁷² vgl. die Harvard-Methode des sachgerechten Verhandeln.

MULTIDIMENSIONALE ALLIANZEN MIT SCHWELLENLÄNDERN

Essenziell für einen ambitionierten globalen Klimaschutz sind strategische Allianzen mit Schwellenländern, die aufgrund ihrer stark ansteigenden Emissionen einen erheblichen Einfluss auf die Erderwärmung haben, aber auch klimapolitisch entschlossen sind. Solche Allianzen können dahingehend optimiert werden, dass je nach Prioritäten der Partner eine klimapolitische Zusammenarbeit hinsichtlich entsprechender »Co-Benefits« ausgebaut wird. Im Kontext des Übergangs zu einer *Green Economy* kann beispielsweise Unterstützung bei der Identifizierung neuer Wertschöpfungsketten und beim Aufbau neuer Geschäftsmodelle angeboten werden. Insbesondere erneuerbare Energien eignen sich dabei als Objekt. So kann in Indien Solarstrom zwischenzeitlich günstiger generiert werden als Strom aus fossilen Energieträgern.

Luftreinhaltung und Transport sind ebenfalls zunehmend Themen in den aufstrebenden Schwellenländern. Insbesondere asiatische Länder, z. B. China oder Indien, könnten durch eine verminderte Kohleverstromung die Luftverschmutzung erheblich reduzieren. In den großen Städten Vietnams oder der Philippinen sind zudem steigende Emissionen aus dem Transportsektor und Verkehrsüberlastung ein Problem, das integrierte Lösungen erfordert. Zudem können Klimaschutzmaßnahmen auf die Bewältigung von Desertifikation, Wassermangel und Salzeinlagerung sowie Naturkatastrophen ausgerichtet sein. Andersherum sollten entsprechende Interventionen immer so konzipiert werden, dass sie Minderungs- und/oder Anpassungsvorteile beinhalten, also klar anreizbasiert funktionieren.

Angesichts des weltweiten Problems mangelhafter Abfallbeseitigung und zunehmender Plastik-Verschmutzung sollte das derzeitige EU-Schwerpunktthema »Kreislaufwirtschaft und Öko-Innovation« ebenfalls als integraler Bestandteil in Kooperationen mit Drittländern bedacht werden und es sollten die Schnittmengen zum Klimaschutz herausgearbeitet werden. Dabei kann sich die EU nun als globales Vorbild auf ihre im Oktober 2018 erlassene Richtlinie zum Verbot von Einwegplastik berufen.

AUSGESTALTUNG DER GEMEINSAMEN KLIMA- UND ENERGIEUNION BASIEREND AUF DEM VERTRAG VON LISSABON

Zur Einhaltung und Anhebung der eigenen Ziele unter dem Pariser Abkommen ist eine funktionierende gemeinsame Klima- und Energieunion ausschlaggebend. Der europaweite Ausbau der erneuerbaren Energien wurde in diesem Kontext als ein zentrales Kriterium identifiziert, und das kann nur im Rahmen eines gemeinsamen europäischen Strombinnenmarkts effektiv und effizient funktionieren. Die damit einhergehende Minderung der Abhängigkeit von vor allem russischen Energieimporten würde der EU außenpolitisch neuen Auftrieb verleihen, der im gegenwärtigen weltpolitischen Machtgefüge zugunsten der eigenen Interessen eingesetzt werden könnte. Dem Narrativ der »Energiesicherheit« als

Argument für einen raschen Zubau von erneuerbaren Energien und verstärkten Energieeffizienzmaßnahmen ist daher starkes politisches Gewicht beizumessen.

Eine gemeinsame Klima- und Energieunion der EU hat zudem eine hohe Bedeutung für den europäischen Integrationsprozess. Schließlich liegt der Ursprung der EU in den energiepolitischen Themen und Debatten im Kontext der Montanunion und des EURATOM-Vertrags. Auch ohne gesetzliche Ermächtigung ist es der EG bzw. später EU bereits vor dem Vertrag von Lissabon gelungen, die Entwicklung eines europäischen Energiebinnenmarkts anzustoßen und den grenzüberschreitenden Handel von Energieprodukten regulatorisch und technologisch voranzutreiben.⁷³ Die erhöhte Legitimation und Rechtssicherheit für entsprechende europäische Projekte ermöglicht beschleunigte und forcierte Maßnahmen zur Vollendung dieser Meilensteine in Synergie mit den klimapolitischen Zielen.

Daher sollte kontinuierlich ausgelotet werden, welchen Nährboden für eine Stärkung der verzahnten Energie- und Klimadiplomatie der Vertrag von Lissabon zudem bietet. Sehr vielversprechend ist in dieser Hinsicht die Weiterentwicklung des europäischen Auswärtigen Dienstes hin zur Entsendung von EU-Klimadiplomaten_innen, was als eine von vielen strittigen Detailfragen im Rahmen der EU-Haushaltsverhandlungen 2021 – 2027 eine Rolle spielen sollte⁷⁴.

KONKRETISIERUNG DER 2050-DEKARBONISIERUNGSSTRATEGIE IM KONTEXT DES VORGESTELLTEN GREEN DEALS

Der Entwurf der EU-Kommission zu einer langfristigen EU-Treibhausgasminderungsstrategie bis 2050 sowie der vorgeschlagene Green Deal sind bedeutsame Meilensteine. Wichtig ist nun, die Strategie bzw. den Fahrplan in 2020 in einen konkreten Plan zu überführen. Basierend auf der vorliegenden Analyse, sollte dieser folgende Eckpunkte beinhalten:

- Einen Zeitplan für konkrete Ambitionssteigerungen, die das 1,5-Grad-Ziel reflektieren, einschließlich einer Anhebung des 2030-Ziels auf 55 Prozent sowie einen entsprechenden Finanzierungsplan unter Berücksichtigung der Kosten eines sozialverträglichen Strukturwandels für die einzelnen Mitgliedsstaaten
- Eine übergreifende Strategie zur Dekarbonisierung aller Sektoren, unter Nennung der jeweils einzubeziehenden administrativen EU-Einheiten, sowie vorgeschlagene Unterstützungsmechanismen für bedürftige EU-Staaten

⁷³ Fischer (2009).

⁷⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0221_DE.html

- Maßnahmen zur Unterstützung der Rahmenbedingungen des Ausbaus erneuerbarer Energien aller Mitgliedsstaaten
- Ein Maßnahmenpaket zur Vollendung der gemeinsamen Klima- und Energieunion
- Pläne für die integrierte Umsetzung aller acht in der Langfriststrategie vorgestellten notwendigen Szenarien
- einen Vorschlag zur Stärkung der Rolle von nichtstaatlichen Akteuren sowie Bürger_innen- und Community-Engagement

Zudem sollte im Rahmen des Governance-Systems zur Energieunion ein detaillierter Prozess zur Synchronisierung der Ausarbeitung der 2050-De karbonisierungsstrategie und der nationalen Klima- und Energiepläne der Mitgliedsstaaten definiert werden.

VERANKERUNG DER KLIMA- UND ENERGIEPOLITIK DER EU ALS AUSSENPOLITISCHE PRIORITÄT

Gemäß dem Vorschlag des Berichts zur EU-Klimadiplomatie ist es sinnvoll, die Klima- und Außenpolitik der EU zusammenzuführen (einschließlich Handel, Energie, Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Sicherheit und Verteidigung). Klimaschutzaspekte sollten als »Bedingungen« beispielsweise in den Freihandel, die Arbeit im Kontext internationaler Organisationen und ökonomische Wachstumsstrategien einfließen und als Paradigma in den Menschenrechten, in der EU-Außenhilfe und Bildungspolitik verankert werden. Das bedeutet, Klimaschutz zu einem festen Bestandteil von wichtigen internationalen Staatstreffen wie denen der G7 und G20 sowie internationalen Abkommen und (Hilfs-)Programmen zu machen. Dabei sollte stets auf das 1,5-Grad-Ziel und die Notwendigkeit von Emissionsminderungen von 45 Prozent bis 2030 im Vergleich zu 2010 bzw. Klimaneutralität bis 2050 Bezug genommen werden.

Als übergeordnetes Rahmenwerk auf EU-Ebene fungiert hier derzeit die Strategie 2020. Angesichts ihrer nur noch kurzen Gültigkeitsdauer sollte nun ein umfassender Entwicklungsprozess zu einem nachfolgenden Rahmenwerk folgen. Dieses sollte nicht nur die zentralen Aspekte der Klima- und Energiepolitik der EU beinhalten, sondern auch einen Abgleich mit der Agenda 2030 zu den nachhaltigen Entwicklungszielen (SDGs).

ANSTOSS EINER DEBATTE UM DIE VERFASSUNGSRECHTLICHE VERANKERUNG DER KLIMA- UND ENERGIEPOLITIK DER EU

Die integrative Wirkung, die ein entschlossenes und einheitliches Vorgehen im internationalen Klimaschutz innerhalb der EU mit sich bringen kann, ist nicht zu unterschätzen: Beispielsweise geben in Deutschland in einer Umfrage 71 Prozent der Befragten an, dass die Veränderung des Weltklimas ihnen besonders große Sorgen bereite⁷⁵, während sogar 88 Prozent der Franzosen sehr beunruhigt sind, was die Konsequenzen des Klimawandels anbelangt⁷⁶. Auf EU-Ebene ist der Klimawandel sogar für 92 Prozent der Befragten ein »ernstes« Problem, für 74 Prozent davon ein »sehr ernstes«⁷⁷. Demnach ist Klimawandel als politische Priorität in der EU mehrheitsfähig und wirkt stark in die persönliche Interessenssphäre der Unionsbürger_innen. Der Anstoß einer Debatte um die verfassungsrechtliche Verankerung der Klima- und Energiepolitik der EU nach dem Vorbild Frankreichs wäre ein grundlegendes Signal, dass die EU die Sorgen seiner Bürger_innen ernst nimmt, und die Mitgliedsstaaten würden sich dadurch innerhalb der eigenen Souveränität zu einer gemeinsamen Richtung bekennen. Dies wäre auch eine Basis für eine effektive Umsetzung der nationalen Klimapläne und würde die EU in ihrer globalen Führungsrolle maßgeblich unterstützen. Dieser Schritt könnte sich – sofern von mehreren Mitgliedern umgesetzt – positiv auf die Wahrnehmung einer gemeinsamen europäischen Identität der EU-Bürger_innen auswirken. Das bedingt aber, dass die eigenen Vorgaben und Ziele eingehalten werden. Anderenfalls würde der gegenteilige Effekt – ein massiver Verlust der Glaubwürdigkeit – drohen.

⁷⁵ <https://www.pewresearch.org/global/2019/02/10/climate-change-still-seen-as-the-top-global-threat-but-cyberattacks-a-rising-concern/> (aufgerufen am 05.12.2019).

⁷⁶ https://www.deutschlandfunk.de/umwelt-der-klimaschutz-laesst-die-franzosen-nicht-kalt.697.de.html?dram:article_id=314061 (aufgerufen am 27.9.2018).

⁷⁷ https://ec.europa.eu/clima/citizens/support_de (aufgerufen am 11.11.2018).

LITERATURVERZEICHNIS

- Afonis, S.** (2017): The European Union in International Climate Change Negotiations.
- Audet, R.** (2013): Climate justice and bargaining coalitions: a discourse analysis, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 13: 369–86.
- Bäckstrand, K.; Elgström, O.** (2013): The EU's role in climate change negotiations: from leader to »leaditor«, in: *Journal of European Public Policy*, 20(10): 1369–1386.
- BMU** (2017): Klimaschutzbericht 2017 zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung; https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pools/Broschueren/Klimaschutzbericht_2017_aktionsprogramm.pdf (aufgerufen am 27.9.2018).
- Cléménçon, R.** (2016): Sustainable Development, Climate Politics and EU-Leadership: Who Else Can Lead the World?, in: *European Journal of Sustainable Development*, 5(1): 125–144.
- Climate Analytics** (2017): A stress test for coal in Europe under the Paris Agreement; <https://climateanalytics.org/publications/2017/stress-test-for-coal-in-the-eu/> (aufgerufen am 21.12.2018).
- Dröge, S.; Rattani, V.** (2018): Internationale Führung in der Klimapolitik nach der COP 23. Stiftung Wissenschaft und Politik; https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2018A09_dge_Rattani.pdf (aufgerufen am 27.9.2018).
- European Environment Agency** (2017): Tracking progress towards Europe's climate and energy targets. EEA Report No. 17/2017; <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2017> (aufgerufen am 27.9.2018).
- Fischer, S.** (2009): Energie- und Klimapolitik im Vertrag von Lissabon: Legitimationserweiterung für wachsende Herausforderungen. Stiftung Wissenschaft und Politik; <http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2014/08/Energie-und-Klimapolitik.pdf> (aufgerufen am 27.9.2018).
- Greenpeace e.V.** (2019). Wann Deutschland sein Klimaziel für 2020 tatsächlich erreicht. Studie erstellt vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin) in Kooperation mit der Forschungsgruppe CoalExit. https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/s02681_gp_energie_klimaziele_2020_studie_10_2019.pdf [zuletzt zugegriffen am 17.11.2019].
- Hurrell, A.; Sengupta, S.** (2012): Emerging powers, North–South relations and global climate politics, in: *International Affairs*, 88(3): 463–484.
- Michaelowa, A.** (2006): Kann die EU ihre Vorreiterrolle in der internationalen Klimapolitik glaubhaft fortsetzen?, in: Müller-Graf, P.-C.; Pache, E.; Scheuing, D. H. (Hrsg.): Die Europäische Gemeinschaft in der internationalen Umweltpolitik, Baden-Baden: 169–183.
- Moosmann, L.; Pazdernik, K.; Prutsch, A.; Radunsky, K.** (2015): International Climate Negotiations – On the Road to Paris Issues at Stake in View of COP 21. Europäisches Parlament, Generaldirektorat für Innenpolitik; http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569970/IPOL_STU%282015%29569970_EN.pdf (aufgerufen am 27.9.2018).
- Nachmany, M.; Mangan, E.** (2018): Aligning national and international climate targets; <https://www.cccep.ac.uk/publication/targets/> (aufgerufen am 21.12.2018).
- Oberthür, S.** (2011): The European Union's performance in the international climate change regime, in: *Journal of European Integration* 33 (6): 667–82.
- Oberthür, S.; Pallemarts, M.** (2010): The EU's Internal and External Climate Policies: a Historical Overview, in: Oberthür, S.; Pallemarts, M. (Hrsg.): The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy, Brüssel: 27–63.
- Oberthür, S.; Roche Kelly, C.** (2008): EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges, in: *The international spectator*, 43(3): 35–50.
- Pachauri, R. K.; Allen, M. R.; Barros, V. R.; Broome, J.; Cramer, W.; Christ, R., & Dubash, N. K.** (2014): Climate change 2014: synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the fifth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC.
- Parker, C. F.; Karlsson, C.; Hjerpe, M.; Linnér, B. O.** (2012): Fragmented climate change leadership: making sense of the ambiguous outcome of COP-15, in: *Environmental Politics* 21 (2): 268–86.
- Roche Kelly, C.; Oberthür, S.; Pallemarts, M.** (2010): Introduction, in: Oberthür, S., Pallemarts, M. (Hrsg.): The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy, Brüssel: 11–25.
- Shishlov, I.; Morel, R.; Bellassen, V.** (2016): Compliance of the Parties to the Kyoto Protocol in the first commitment period, in: *Climate Policy*. Band 16, Nr. 6, Oktober 2016, doi:10.1080/14693062.2016.1164658.
- van Schaik, L.; Schunz, S.** (2012): Explaining EU activism and impact in global climate politics: is the Union a norm-or interest-driven actor?, in: *Journal of Common Market Studies* 50 (1): 169–186.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AEU-Vertrag	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AOSIS	Alliance of Small Island States (Allianz kleiner Inselstaaten)
BASIC	Brasilien, Südafrika, Indien und China
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
COP	Conference of the Parties (Vertragsstaatenkonferenz)
ETS	Emission Trading Scheme (Emissionshandelssystem)
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
GCCA+	Global Climate Change Alliance+ (Globale Klimaallianz+)
INDC	Intended Nationally Determined Contribution (Beabsichtigter nationaler Klimaschutzbeitrag)
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Weltklimarat)
LDC	Least Developed Countries (am wenigsten entwickelte Länder)
NDC	Nationally Determined Contribution (Nationaler Klimaschutzbeitrag)
NGO	Non-governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)
SDGs	Sustainable Development Goals (Ziele nachhaltiger Entwicklung)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen)

ÜBER DIE AUTORIN

Julia Balanowski hat einen postgraduierten Master in Public Management mit Schwerpunkt auf internationaler Klima- und Umweltpolitik. Sie arbeitet als Beraterin im Kontext der globalen Klimadiplomatie, insbesondere zum Post-Paris-Prozess und zur Umsetzung der nationalen Klimabeiträge.

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | Global Politik und Entwicklung
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Manuela Mattheß | Internationale Klima- und Energiepolitik
Tel.: +49-30-269-35-7408 | Fax: +49-30-269-35-9246

<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen / Kontakt:
Christiane.Heun@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

GLOBALE POLITIK UND ENTWICKLUNG

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken,

Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Internationale Klima- und Energiepolitik«, verantwortlich als Koordinatorin: Manuela Mattheß, Manuela.Matthess@fes.de.

UNTER ANDEREM

Die EU als Vorreiterin im globalen Klimaschutz unter dem Pariser Klimaabkommen? Zwischen Herausforderungen und Potenzialen



Angesichts weltweit zunehmend spürbarer Klimawandelfolgen und der Erkenntnisse des Sonderberichts des Weltklimarates über 1,5 °C globale Erwärmung stellt sich dringlicher denn je die Frage nach der politischen Führung im globalen Klimaschutz. Die internationale Führungsrolle im weltweiten Klimaschutz ist erklärtes Ziel der EU. Seit den Anfängen der internationalen Klimadiplomatie hat sie immer wieder Führungskompetenz im Umgang mit dem hochkomplexen Problem des Klimawandels sowie als »Klima-Diplomatin« bewiesen. Für ihren Beitrag zur



Einigung auf das Pariser Klimaabkommen im Jahr 2015 erhielt die EU viel Anerkennung. Seitdem werden kritische Stimmen lauter, dass auf diese »diplomatische Leistung« hin nun eine politische Führungsrolle hinsichtlich der Umsetzung des Abkommens folgen müsse.

Diese Publikation beschäftigt sich mit Herausforderungen und Potenzialen für eine Vorreiterrolle der EU in der internationalen Klimapolitik im Kontext relevanter weltpolitischer Entwicklungen. Gegenwärtige und vergangene



Verhandlungsstrategien der EU werden aufgezeigt und dienen der Ableitung von Handlungsmöglichkeiten. Die aktuelle EU-Klima- und Energiepolitik sowie deren institutionellen Verankerung wird hinsichtlich ihres Ambitionsniveaus und Wirkungsspektrums in den einzelnen Mitgliedsstaaten analysiert. Darüber hinaus werden die Chancen und Herausforderungen diskutiert, die derzeit Einfluss auf die Führungsrolle der EU in der internationalen Klimadiplomatie haben. Abschließend bündelt die Analyse politische Empfehlungen.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:

<https://www.fes.de/themenportal-die-welt-gerecht-gestalten/klimawandel-energie-und-umwelt>