

VON KYOTO BIS DURBAN – DIE KLIMAPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

Céline-Agathe Caro / Christiane Rüth

„Klima“ und „Politik“ – zwei Begriffe, die noch vor weniger als fünfzig Jahren nichts miteinander zu tun hatten. Spätestens aber seit dem „Erdgipfel“ im Juni 1992 in Rio de Janeiro, an dem ca. hundert Staats- und Regierungschefs aus der ganzen Welt teilnahmen, stehen Klimafragen auf der politischen Agenda der Industriestaaten. Um den neuen globalen Herausforderungen in Bezug auf Ernährung, Migration und Sicherheit zu begegnen, hat sich in den letzten 20 Jahren die internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Klimawandels intensiviert. Vor allem Europa beansprucht seit dem Beginn der Verhandlungen eine Vorreiterrolle.

Auf dem „Erdgipfel“ wurde von über 150 Staaten eine Klimarahmenkonvention unterschrieben. Diese erkennt offiziell den globalen Charakter der Klimaveränderungen sowie die Notwendigkeit einer internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich an. Sie unterstreicht zudem die Bedeutung menschlichen Handelns für die Erwärmung der Erdoberfläche und setzt sich als Hauptziel, die Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre zu stabilisieren, um eine gefährliche Störung des Klimasystems durch den Menschen zu verhindern.¹

Dieser politische Schritt auf internationaler Ebene beruht u.a. auf den Beobachtungen des Weltklimarats, ein zwischenstaatliches Forum von Wissenschaftlern, das den



Dr. Céline-Agathe Caro ist Koordinatorin für Europapolitik im Team Politikdialog und Analyse der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.



Christiane Rüth studierte Europastudien und Verwaltungswissenschaften in Bremen und Leiden, Niederlande. Von September 2010 bis März 2011 unterstützte sie das Team Außen-, Sicherheits- und Europapolitik in Berlin.

1 | Vgl. Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, Artikel 2 (New York, 1992), http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/2853.php [02.02.2011].

Klimawandel seit 1988 beobachtet und bewertet.² In seinem letzten Bericht aus dem Jahr 2007 bestätigt der Rat, dass „der größte Teil des beobachteten Anstiegs der mittleren globalen Temperatur seit Mitte des 20. Jahrhunderts [...] sehr wahrscheinlich durch den beobachteten Anstieg der anthropogenen Treibhausgaskonzentrationen verursacht“ wurde.³ Er lässt zudem keinen Zweifel an der Erwärmung des Klimas. Dies beweise unter anderem der Anstieg der globalen Luft- und Meerestemperaturen, die Eisschmelze in der Arktis, die zunehmenden Dürre- und Hitzeperioden, die stärkere Intensität der tropischen Wirbelstürme oder der Anstieg des globalen Meeresspiegels. Zwischen 1906 und 2005 seien die Temperaturen weltweit durchschnittlich um 0,74 Grad Celsius gestiegen, und seit 50 Jahren habe sich dieser Trend drastisch beschleunigt. Es wird befürchtet, dass weiter steigende Temperaturen negative bis dramatische Auswirkungen auf die Ökosysteme und die Wasserressourcen, aber auch auf die menschliche Gesundheit, die Land- und Forstwirtschaft, die Industrie und die Gesellschaft haben könnten.

Zwischen 1906 und 2005 sind die Temperaturen weltweit durchschnittlich um 0,74 Grad Celsius gestiegen, und seit 50 Jahren hat sich dieser Trend drastisch beschleunigt.

Aus diesem Grund plädieren viele Klimaforscher dafür, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf maximal zwei Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter zu begrenzen. Damit wird auch ein klares klimapolitisches Ziel gesetzt. Auf dem EU-Gipfel im Frühjahr 2005 haben die europäischen Staats- und Regierungschefs die Notwendigkeit einer Zwei-Grad-Schranke anerkannt, um das oberste Ziel des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen zu erreichen.⁴

ZIELE UND MITTEL DER UMWELTPOLITIK

Das Hauptziel der EU zur Bekämpfung des Klimawandels besteht darin, die Lebensweisen und Konsumgewohnheiten in den Mitgliedstaaten zu ändern, ohne auf Wohlstand zu

2 | Der offizielle Name des Weltklimarats ist „Intergovernmental Panel on Climate Change“, IPCC.

3 | Vgl. Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC, „Klimaänderung 2007 – Zusammenfassungen für politische Entscheidungsträger“, *Vierter Sachstandsbericht des IPCC (AR4)* (Bern/Wien/Berlin, September 2007), 10.

4 | Vgl. Rat der Europäischen Union, Tagung des Europäischen Rates, Brüssel, 22./23.03.2005, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 7619/1/05 REV 1, CONCL 1, 15-16.

verzichten. Nachhaltiges Wachstum und eine hohe Beschäftigungsquote sollen durch Innovation ermöglicht werden. Die EU-Kommission spricht sogar von einer „neuen industriellen Revolution“.⁵ Damit soll nicht nur der Klimawandel gestoppt, sondern auch die Luftqualität verbessert, die Energieversorgungssicherheit erhöht und die Wettbewerbsfähigkeit der EU durch Innovation (*green technologies*) gestärkt werden. Insofern liegt eine ambitionierte Klimapolitik auch im wirtschafts- und industriepolitischen Interesse der EU. Die Kosten dieser Klimapolitik sollen zudem langfristig niedriger sein als die Kosten, die eine unkontrollierte Klimaerwärmung weltweit verursachen würde.

Die Kosten der Klimapolitik sollen langfristig niedriger sein als die Kosten, die eine unkontrollierte Klimaerwärmung weltweit verursachen würde.

Da Treibhausgasemissionen weitgehend durch die Produktion und den Verbrauch von Energie verursacht werden, spielt die Energiepolitik der EU eine entscheidende Rolle, um die Ziele der Klimapolitik zu erreichen. Die Kohlendioxidemissionen sollen reduziert werden, hauptsächlich durch eine Steigerung der Energieeffizienz, eine Eindämmung der Emissionen von Industrie und Kraftfahrzeugen, eine Reduzierung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe sowie eine Diversifizierung der Energiequellen u.a. durch die Weiterentwicklung der erneuerbaren Energien.

DER KYOTO-PROZESS

Das Kyoto-Protokoll von 1997 ist das bisher wichtigste Instrument der internationalen Klimapolitik. Darin haben sich die Industrieländer verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen von 2008 bis 2012 um durchschnittlich 5,2 Prozent unter das Niveau von 1990 zu senken. Um dieses Ziel zu erreichen, sollten die damals 15 EU-Mitgliedsländer ihre Emissionen um insgesamt acht Prozent reduzieren. Nach dem System des *burden sharing* wurden die Reduktionsverpflichtungen dann auf alle EU-Mitglieder im Verhältnis zu ihrer jeweiligen Wirtschaftskraft verteilt. So muss zum Beispiel Deutschland seine Treibhausgasemissionen bis 2012 um 21 Prozent verringern, während Portugal seine Emissionen noch um 27 Prozent erhöhen darf. Die

5 | Vgl. Europäische Kommission, „Kommission legt integriertes Energie- und Klimapaket zur Emissionsminderung im 21. Jahrhundert vor“, Pressemitteilung, 10.01.2007.

neuen EU-Mitgliedstaaten, die seit 2004 beigetreten sind, haben im Rahmen des Kyoto-Protokolls eigene Zielsetzungen vereinbart.

Um die Vorgaben des Kyoto-Protokolls zu erfüllen, wurde im Juni 2000 von der Europäischen Kommission ein Europäisches Programm zum Klimawandel (*European Climate Change Programme*, ECCP) initiiert. Dieses Programm zielt darauf ab, die Bemühungen der EU-Länder

Die wichtigste Maßnahme, die im Rahmen des Europäischen Programms zum Klimawandel entstanden ist, ist das EU-Emissionshandelssystem.

auf nationaler Ebene mit europäischen Strategien zu ergänzen. Die wichtigste Maßnahme, die in diesem Rahmen entstanden ist, ist das EU-Emissionshandelssystem, das im Januar 2005 für Kohlendioxidemissionen (CO₂) eingeführt worden ist. Es handelt sich dabei um das weltweit erste multinationale System zum Handel mit Emissionsrechten. Es soll Emissionsminderungen mit möglichst geringen Kosten erreichen. Europaweit beteiligen sich zurzeit rund 11.000 Industrie- und Energieunternehmen daran, die zusammen für ca. 50 Prozent des CO₂-Ausstoßes in der EU verantwortlich sind. Ab 2012 soll auch der Luftverkehr in den EU-Emissionsrechtehandel einbezogen werden.

Schon heute steht fest, dass die EU die im Kyoto-Protokoll festgelegten Ziele erreichen wird. Im Durchschnitt gelang es den EU-15-Staaten sogar, ihre Emissionen im Vergleich zu 1990 um 14 Prozent zu senken. Da auch die zehn neuen EU-Mitglieder ihre Ziele erreicht oder sogar übertroffen haben, wird die EU-27 problemlos ihr Soll erfüllen. Einzig Österreich und Italien haben Schwierigkeiten, ihre Vorgaben noch zu erreichen, was das Gesamtergebnis der EU jedoch nur wenig beeinflussen wird.⁶

DIE „3x20“-ENERGIEZIELE DER EU

Im Jahr 2007 gingen die europäischen Staats- und Regierungschefs ein weiteres gemeinsames Engagement im Bereich der Klimapolitik ein. Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft gaben sie im Rahmen des Europäischen Rates im März 2007 einem Vorschlag der EU-Kommission vom Januar 2007 ihre Zustimmung, der für die

6 | Vgl. „EU schafft Kyoto-Ziel: Österreich am weitesten weg“, *Kleine Zeitung*, 12.10.2010, <http://kleinezeitung.at/nachrichten/chronik/2514576> [02.02.2011].

EU neue Klimaschutzziele vorschreibt. Hinter der Einigung, die kurz „20-20-20“ oder „3x20“ genannt wird, stehen Zusagen der EU, bis 2020 durch eine gesteigerte Energieeffizienz ihren Gesamtenergieverbrauch um 20 Prozent zu senken, insgesamt 20 Prozent weniger CO₂-Emissionen zu verursachen und den Anteil erneuerbarer Energien an der gesamten Energieerzeugung auf 20 Prozent zu steigern. Zusätzlich soll der Anteil von Biokraftstoffen auf zehn Prozent steigen. Jedes EU-Land soll gemäß seiner Fähigkeiten und seiner Emissionen einen angemessenen Beitrag leisten, um das gemeinsame Ziel zu erreichen.

Diese ehrgeizigen Zusagen sind weltweit die ersten verbindlichen Vorgaben, die für die Zeit nach dem Ablauf des Kyoto-Abkommens im Jahr 2012 beschlossen worden sind. Damit bekräftigte die EU ihren Willen, das Ziel einer Eindämmung der Erderwärmung auf zwei Grad aktiv zu verfolgen und weiterhin eine Vorreiterrolle beim internationalen Klimaschutz spielen zu wollen. Um die Verhandlungen weltweit zu intensivieren, billigte zudem der Europäische Rat das Ziel der EU, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 um 30 Prozent zu reduzieren, „sofern sich andere Industrieländer zu vergleichbaren Emissionsreduzierungen und die wirtschaftlich weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländer zu einem ihren Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angemessenen Beitrag verpflichten“.⁷

Um die Verhandlungen weltweit zu intensivieren, billigte der Europäische Rat das Ziel, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 30 Prozent zu reduzieren.

DIE KLIMAGIPFEL IN BALI UND POSEN

Im Dezember 2007 fand auf Bali die 13. Konferenz der UN-Klimarahmenkonvention, zugleich 3. Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls, statt. Ziel der Konferenz war die Festlegung von Verhandlungszielen sowie eines Zeitplans für ein Nachfolgeabkommen des Kyoto-Protokolls. Die Konferenz endete mit dem Beschluss des *Bali Action Plan* und der *Bali Road Map*. Damit einigten sich die Vertragsstaaten darauf, in parallelen Verhandlungssträngen bis zum Klimagipfel in Kopenhagen 2009 über konkrete Verpflichtungen sowie Beiträge aller Staaten zur

7 | Vgl. Rat der Europäischen Union, Tagung des Europäischen Rates, Brüssel, 08./09.03.2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 7224/1/07 REV 1, CONCL 1, 12.

Reduzierung von Emissionen und deren mögliche Finanzierung bis 2012 und darüber hinaus zu verhandeln.

Der *Bali Action Plan* richtete sich dabei an alle Vertragsstaaten der Klimakonvention, was auch die USA einschließt.⁸ Er legte fest, dass die Anforderungen an alle Industriestaaten vergleichbar sein sollen, wobei noch keine konkreten Zahlen zur Reduktion von Emissionen festgelegt wurden, sondern zunächst ein Korridor von Emissionsminderungen von 25 bis 40 Prozent bis 2020 gegenüber 1990 für die Industriestaaten bestimmt wurde. Erstmals verpflichteten sich dabei auch die Entwicklungsländer, messbare Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen.⁹

Auf der 14. Konferenz der Klimarahmenkonvention, der 4. Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls, im Dezember 2008 im polnischen Posen wurde weiter über die Nachfolgeregelungen zum Kyoto-Protokoll und Fortschritte auf dem Weg zum Klimagipfel in Kopenhagen 2009 verhandelt. Fortschritte wurden dabei insbesondere bei der Gestaltung eines Fonds gemacht, durch den Entwicklungsländer finan-

Mit Blick auf Kopenhagen wurde in Posen 2008 bereits über eine internationale Absicherung der vom Klimawandel besonders betroffenen Länder verhandelt.

zielle Hilfe für die Anpassung an den Klimawandel erhalten können. Unter anderem wurden seine Entscheidungsstrukturen, Finanzierung und Geldvergabe festgelegt. Außerdem wurde mit Blick auf Kopenhagen

bereits über eine internationale Absicherung der vom Klimawandel besonders betroffenen Länder verhandelt.¹⁰ Damit gelang es, die formalen Voraussetzungen für das Abkommen in Kopenhagen zu schaffen. Die EU bekräftigte in Posen erneut ihr Bekenntnis zum Zwei-Grad-Ziel und den Willen, bis 2020 ihre Emissionen um 30 Prozent im Vergleich zu 1990 zu senken. Damit vertrat sie das ehrgeizigste Industrieziel aller Teilnehmer.¹¹

8 | Die USA haben aber wiederum das Kyoto-Abkommen nicht ratifiziert, obwohl sie es zunächst unterschrieben hatten. 2001 ist Washington aus dem Kyoto-Prozess komplett ausgestiegen.

9 | Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, „13. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention und 3. Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls“, http://www.bmu.de/klimaschutz/internationale_klimapolitik/13_klimakonferenz/doc/40146 [03.02.2011].

10 | Vgl. Christoph Bals, *Klimazug im „Tal des Todes“ zwischen Posen und Kopenhagen* (Berlin: Germanwatch, 2009), 4 f.

11 | Ebd., 9.

DAS ENERGIE- UND KLIMAPAKET DER EU

Im Januar 2008 legte die Europäische Kommission ein Maßnahmenpaket zur Koordinierung einzelner Mechanismen der europäischen Klimapolitik und der 20-20-20 Ziele vor. Unter der französischen Ratspräsidentschaft ab Juli 2008 wurde Energiepolitik dann zu einem Schwerpunktthema. Im Oktober stimmte das Europäische Parlament dem Energie- und Klimapakets zu, und auf dem EU-Gipfel im Dezember 2008, parallel zur Klimakonferenz in Posen, einigte sich der Europäische Rat auf eine endgültige Fassung.

Das Hauptaugenmerk des Energie- und Klimapakets liegt auf der weiteren Ausgestaltung des EU-Emissionshandelssystems. Im Vorfeld der Einigung wurde unter den Europäern insbesondere die Frage debattiert, wie die Verteilung von Emissionszertifikaten an energieintensive oder besonders exportabhängige Industriezweige gestaltet werden kann. Unternehmen drohten, ihre Produktion vollständig in Drittländer zu verlagern, sollten sie alle Emissionszertifikate ersteigern müssen. Da die EU diesen Prozess, der am Ende zu einer Steigerung der Emissionen führen würde (Prinzip des *carbon leakage*), unbedingt vermeiden wollte, einigte man sich auf einen Mittelweg, in dem bestimmte Branchen vom System der Versteigerung ausgenommen wurden.

Unternehmen drohten, ihre Produktion vollständig in Drittländer zu verlagern, sollten sie alle Emissionszertifikate ersteigern müssen.

Für alle anderen Industriezweige wurde festgelegt, dass spätestens 2027 Emissionszertifikate nur noch versteigert und nicht mehr kostenlos ausgegeben werden. Ziel ist es, die Emissionen der Industrie bis 2020 um 20 Prozent im Vergleich zu 2005 zu senken. Ab 2013 beginnt eine neue Phase des Emissionshandels, in der die Anzahl der Zertifikate schrittweise gesenkt wird. Steigende Preise sollen Unternehmen dann einen Anreiz bieten, keine Zertifikate mehr zu ersteigern, sondern stattdessen in umweltfreundlichere und emissionsärmere Technologien zu investieren.

Das Emissionshandelssystem erfasst circa 50 Prozent aller in der EU emittierten Treibhausgase. Für die restlichen Bereiche, zu denen beispielsweise die Landwirtschaft oder kleine Industriebetriebe zählen, gilt bis 2020 das Ziel einer

Reduktion der Emissionen um insgesamt zehn Prozent. Dazu wurden unterschiedliche nationale Ziele bestimmt.

Bis 2020 soll der Anteil erneuerbarer Energien in der Stromerzeugung und bei der Wärmegewinnung bei 20 Prozent liegen.

Außerdem wurden erstmals verbindliche Zielwerte für die Verwendung erneuerbarer Energien festgelegt: Bis 2020 soll der Anteil erneuerbarer Energien in der Stromerzeugung und bei der Wärmegewinnung bei 20 Prozent liegen, während gleichzeitig insgesamt 20 Prozent weniger Energie verbraucht werden soll.

Verstöße gegen das Energie- und Klimapaket können vom Europäischen Gerichtshof sanktioniert werden. Damit hat es deutlich mehr „Zähne“ als bisherige internationale Abkommen. Zudem stellt es ein Grundsatzdokument dar, auf das sich die EU auch in weiteren internationalen Klimaverhandlungen stützen kann. Vor allem aber zeigt die Verabschiedung des Energie- und Klimapaketes, dass Klimapolitik in der EU zu einem zentralen Thema geworden ist, das auch in Zeiten knapper Kassen eine hohe Priorität genießt. Die EU steht nun also vor der Herausforderung, ihre 20-20-20-Ziele umzusetzen. Dazu wird das Emissionshandelssystem, dessen nächste Phase 2013 beginnt, entscheidend beitragen.

KOPENHAGEN

Ein Jahr nach Posen und der Verabschiedung des europäischen Energie- und Klimapaketes fand vom 7. bis zum 18. Dezember 2009 in Kopenhagen die 15. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention und 5. Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls statt. Laut *Bali Action Plan* hätten die Verhandlungen über das internationale Klimaschutzregime für die Zeit nach 2012 eigentlich in Kopenhagen abgeschlossen werden sollen. Nach schwierigen Verhandlungen endete die Konferenz jedoch lediglich mit einer politischen Vereinbarung, dem *Copenhagen Accord*, der einige Kernelemente zur zukünftigen Klimapolitik enthält.

In dieser Vereinbarung hat die überwiegende Mehrheit der Staaten bestätigt, dass die globale Mitteltemperatur um maximal zwei Grad Celsius steigen soll. Die Konferenz hat aber weder ein global verbindliches Abkommen noch ein Instrument geliefert, um die Grenze von zwei Grad

noch einzuhalten. Die Kopenhagen-Vereinbarung ist kein rechtlich verbindliches Abkommen, sondern lediglich eine politische Erklärung, die von den Vertragsstaaten formal „zur Kenntnis genommen“ wird.¹²

Insbesondere China, Indien und die USA wollten sich in den Verhandlungen nicht auf verbindliche Zusagen festlegen. Repräsentanten der Europäischen Union, die hohe Erwartungen mit dem Klimagipfel verbunden hatten, werteten die Ergebnisse als besonders enttäuschend. Herman Van Rompuy, der Präsident des Europäischen Rates, sagte Ende Februar 2010, Europa habe im Flur gewartet, während die USA und China verhandelt hätten. „Wir waren ausgeschlossen vom entscheidenden Deal zwischen den USA und den vier großen Entwicklungsländern.“¹³ Gemeint waren Brasilien, Indien, China und Südafrika.

Die Kopenhagen-Vereinbarung bleibt hinter den Zielen der EU zurück. Zuvor hatte es auch innerhalb der Union Diskussionen um die gemeinsame Position gegeben.

Damit bleibt die Kopenhagen-Vereinbarung deutlich hinter den Zielen Deutschlands und der EU zurück. Zuvor hatte es aber auch innerhalb der Union Diskussionen um die gemeinsame Position gegeben: Uneinig waren sich die EU-Mitgliedsländer zunächst über die Finanzhilfen, die die Industrienationen bereit sind, an ärmere Länder zu zahlen. Deutschland, Frankreich und Italien lehnten es ab, bereits vor dem Gipfel ein „Finanzierungsangebot“ der EU bekannt zu geben, während Großbritannien, Österreich und die skandinavischen Länder dafür plädierten. Insgesamt sollen die Industriestaaten ab 2020 eine Summe von 100 Milliarden Euro pro Jahr bereitstellen. Eine Entscheidung, wie viel davon die EU tragen würde und wie die finanziellen Lasten dann EU-intern verteilt werden könnten, wurde aber zunächst verschoben.¹⁴

12 | Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, „UN-Klimakonferenz in Kopenhagen – 7. bis 18. Dezember 2009“, http://www.bmu.de/15_klimakonferenz/doc/44133 [03.02.2011].

13 | Vgl. Address by Hermann Van Rompuy, President of the European Council to the Collège d'Europe, Bruges, 25.02.2010, http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113067.pdf [03.02.2011].

14 | Vgl. „Der Klimagipfel in Kopenhagen. Die Streitpunkte der EU“, *Frankfurter Rundschau*, 30.10.2009, <http://fr-online.de/wissenschaft/klimawandel/die-streitpunkte-der-eu/-/1473244/2695124/-/> [03.02.2011].

Auch wenn der Klimagipfel ohne ein verbindliches Abkommen endete, ist zu betonen, dass die getroffene Vereinbarung wichtige Kernelemente der Klimapolitik enthält. Sie wird daher zum Beispiel von der Bundesregierung als erster Schritt zu einem neuen Abkommen für die Zeit nach 2012 bewertet und soll so schnell wie möglich umgesetzt werden. Zudem haben viele Industrie- und Entwicklungsländer freiwillige Ziele und Maßnahmen zur Emissionsminderung in den Anhang der Kopenhagen-Vereinbarung eintragen lassen. Die EU bekräftigte noch einmal das Ziel, bis 2020 20 Prozent weniger Emissionen als 1990 zu verursachen und diesen Wert sogar auf 30 Prozent zu erhöhen, wenn sich auch andere Industrieländer zu vergleichbaren Zielen verpflichten.

In Kopenhagen wurde darüber hinaus festgelegt, dass die Verhandlungen zur zukünftigen Klimapolitik unter der Klimarahmenkonvention und dem Kyoto-Protokoll bis zur nächsten Klimakonferenz in Cancún fortgeführt werden

Die EU kann zeigen, dass die Transformation zu einer emissionsarmen, grünen Wirtschaft technisch möglich und ökonomisch erfolgreich ist.

sollten. Die Klimakonferenz von Kopenhagen war also nicht umsonst. Sie hat neue Ansätze geschaffen, an die nun angeknüpft werden muss. Als Vorreiter in der Klimapolitik und glaubwürdiger Akteur kann die EU dabei ein Vorbild bleiben und damit den internationalen Klimaschutz vorantreiben. Sie kann zudem zeigen, dass die Transformation zu einer emissionsarmen, grünen Wirtschaft technisch möglich und ökonomisch erfolgreich ist.¹⁵

PETERSBERGER KLIMADIALOG

Bereits auf der Klimakonferenz in Kopenhagen hatte Bundeskanzlerin Angela Merkel angekündigt, im Sommer 2010 eine Umweltministerkonferenz in Deutschland auszurichten. Angesichts der Tatsache, dass Mexiko Gastgeber der nächsten Klimakonferenz von 29. November bis 10. Dezember 2010 sein würde, fand die Umweltministerkonferenz von Anfang Mai unter dem gemeinsamen Vorsitz von Bundesumweltminister Norbert Röttgen und seinem mexikanischen Kollegen Rafael Elvira Quesada auf dem Petersberg in Bonn statt. Ziel der Konferenz war es, vor der

15 | Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, *Klimapolitik nach Kopenhagen. Auf drei Ebenen zum Erfolg* (April 2010), 7.

nächsten Verhandlungssitzung des UN-Klimasekretariats, die vom 31. Mai bis zum 11. Juni 2010 ebenfalls in Bonn stattfand, eine politische Standortbestimmung vorzunehmen.¹⁶

Diskutiert wurden dazu neben Schritten auf dem Weg zum nächsten Klimagipfel in Cancún unter anderem die Ziele für ein Post-Kyoto-Abkommen, die Finanzierung des internationalen Klimaschutzes, die Weiterentwicklung des Emissionshandels und die Verminderung der Waldvernichtung in Entwicklungsländern. Insgesamt kamen Umweltminister aus 43 Staaten zusammen, von denen einige Klimaschutzinitiativen vorstellten, die zeigten, wie die Zusammenarbeit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern beim Klimaschutz aussehen kann. Bundesumweltminister Röttgen sicherte eine Sofortfinanzierung in Höhe von mindestens 350 Millionen Euro durch die Bundesregierung für die Vermeidung von Entwaldung in Entwicklungsländern zu. Weitere zehn Millionen Euro kündigte er für den Anpassungsfonds an, der vom Klimawandel besonders betroffene Entwicklungsländer unterstützt. Im Hinblick auf die Klimakonferenz von Cancún bekräftigten alle Teilnehmer noch einmal das Zwei-Grad-Ziel.¹⁷

Bundesumweltminister Röttgen sicherte mindestens 350 Millionen Euro für die Vermeidung von Entwaldung in Entwicklungsländern zu.

EUROPA 2020

Auch 2010 setzte die EU ihre Bemühungen in der europäischen Energie- und Klimapolitik fort. Da die Lissabon-Strategie 2010 auslief, beschloss der Europäische Rat die Nachfolgestrategie „Europa 2020“: eine neue europäische Strategie für Beschäftigung und Wachstum. Ihr Ziel ist die Förderung einer ressourcenschonenden, umweltfreundlicheren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft. Die EU hat bisher eine Führungsrolle im Bereich umweltfreundlicher Technologien inne, die sie halten und ausbauen möchte.

16 | Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, „Kurzinformation: Petersberger Klimadialog“, 23.04.2010, http://www.bmu.de/petersberger_konferenz/doc/45912 [04.02.2011].

17 | Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, „Röttgen: Neuer Schwung für die internationalen Klimaverhandlungen“, 04.05.2010, http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/pm/45967 [04.02.2011].

Dadurch können Ressourcen in Europa noch effektiver genutzt und die Wettbewerbsfähigkeit der EU gestärkt werden.¹⁸

Teil der Strategie ist die Übernahme des 20-20-20-Klima- und Energiepaketes der EU, das 2009 in Kraft trat. Dahinter steckt die Idee, dass ein ressourceneffizienteres Wirtschaften auch finanzielle Anreize bietet. So rechnet die Europäische Kommission mit Einsparungen von 60 Milliarden Euro bis 2020 für den Import von Öl und Gas. Allein durch die Umsetzung des Ziels, den Energiebedarf bis 2020 zu 20 Prozent aus erneuerbaren Quellen zu decken, könnten 600.000 neue Arbeitsplätze entstehen. Wird dazu noch das Ziel erreicht, die Energieeffizienz in der EU um 20 Prozent zu steigern, würde das weit mehr als eine Million neuer Arbeitsplätze bedeuten.¹⁹

Die Ziele von Europa 2020 sollen durch sieben Leitinitiativen der Europäischen Kommission vorangetrieben werden. Besonders die Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ enthält wichtige Ansätze: Dazu gehören Pläne der Kommission, ein europäisches Superstromnetz und intelligente Netze zu schaffen. Darüber hinaus soll es einen Aktionsplan zum Thema Energieeffizienz und eine gezielte Förderung für Elektromobilität geben. Um diese Pläne zu unterstützen, legt jeder Mitgliedstaat seine nationalen Ziele und geplanten Maßnahmen dar. Deutschland hat sich das Ziel gesetzt, seine Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 Prozent im Vergleich zu 1990 zu senken.

Deutschland hat sich das Ziel gesetzt, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 Prozent zu senken. Ein Energieeffizienzziel wurde bisher noch nicht festgelegt.

Ein Energieeffizienzziel hat Deutschland dagegen bisher noch nicht festgelegt. Wahrscheinlich werden aber noch im Frühjahr 2011 alle nationalen Programme vorgelegt werden. Dann muss auch Deutschland seine genauen Ziele bekannt geben.²⁰

18 | Vgl. Europäische Kommission, „Mitteilung der Kommission: Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, 03.03.2010, 17, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf> [04.02.2011].

19 | Ebd., 18.

20 | Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, *Strategie Europa 2020* (09/2010), http://www.bmu.de/europa_und_umwelt/europa_2020/doc/6424 [04.02.2011].

Im November 2010 hat die Europäische Kommission die Mitgliedsstaaten aufgefordert, Vorschläge für das weltweit größte Investitionsprogramm für Demonstrationsprojekte zur Senkung der CO₂-Emissionen und für erneuerbare Energien einzureichen. Die Initiative mit dem Namen NER-300 wird durch den Verkauf von 300 Millionen Emissionsrechten finanziert, was einem Gegenwert von 4,5 Milliarden Euro entspricht. Mindestens acht Projekte zur Kohlenstoffspeicherung sowie 34 Projekte zu innovativen Technologien im Bereich erneuerbarer Energien sollen dadurch gefördert werden.

CANCÚN

Vom 29. November bis zum 10. Dezember 2010 fand in Cancún, Mexiko, die 16. Vertragsstaatenkonferenz zur Klimarahmenkonvention und 6. Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls statt. Nachdem Kopenhagen ohne ein konkretes Ergebnis zu Ende gegangen war, reisten die meisten Politiker mit geringen Erwartungen

an. So sagte Connie Hedegaard, seit Anfang 2010 EU-Kommissarin für Klimapolitik, dass sie erst für 2011 mit dem Abschluss eines Nachfolgeabkommens für Kyoto rechne.

Auch José Manuel Barroso ging nicht davon aus, dass es in Cancún ein rechtlich verbindliches Abkommen geben würde.

Auch der Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, ging nicht davon aus, dass es in Cancún ein rechtlich verbindliches Abkommen geben würde.²¹

Im Vorfeld der Konferenz erarbeitete der Rat der Europäischen Union seine Ziele für Cancún. So forderte die EU konkrete Maßnahmen unter anderem zur Emissionsminderung, der Anpassung an den Klimawandel und dem Waldschutz. Diese Vorarbeit stärkte die Verhandlungsposition der EU, da sie ihr ermöglichte, in den Verhandlungen konkrete und realistische Positionen zu vertreten. Zudem kündigte der Rat bereits im Vorfeld des Klimagipfels die Bereitschaft der EU an, das Kyoto-Protokoll zu verlängern. Nach teilweise schwierigen Verhandlungen einigte sich die Weltgemeinschaft auf ein Abschlussdokument, das – anders als das Kyoto-Protokoll – auch für die USA sowie China und andere Schwellen- und Entwicklungsländer gilt. Das Zwei-Grad-Ziel wurde in Cancún offiziell von mehr als

21 | Vgl. Christian Hübner, *Vor dem Klimagipfel in Cancún* (Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2010), 8.

190 Teilnehmerstaaten anerkannt. Damit soll es grundsätzlich einen Nachfolger des Kyoto-Protokolls geben. Nichtstaatliche Organisationen bewerteten das Bekenntnis zum Zwei-Grad-Ziel als Schritt in die richtige Richtung auf dem Weg zu einem neuen Klimaschutzabkommen. In den Jahren 2013 bis 2015 soll sogar überprüft werden, wie die Ziele angepasst werden müssten, um die Erderwärmung auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen.

Bolivien hatte in Cancún gefordert, dass sich die Staatengemeinschaft auf eine Begrenzung der Erderwärmung um maximal 1,1 Grad Celsius einigt. An Boliviens Widerstand gegen das gemeinsame Abschlussdokument wäre der Gipfel schließlich beinahe gescheitert. Bolivien hat angekündigt, beim internationalen Gerichtshof in Den Haag Klage gegen das Abkommen von Cancún einzureichen.

Das Kyoto-Protokoll soll zunächst fortgeführt werden. Weiterhin wollen die Industrieländer ihre Emissionen bis 2020 um 20 bis 40 Prozent senken. Konkre-

Konkretere Zahlen zur Emissionsminderung sollen auf der Klimakonferenz 2011 bestimmt werden. Auch die USA, China und die Entwicklungsländer sollen Reduktionsziele festlegen.

tere Zahlen zur Emissionsminderung sollen jedoch erst auf der Klimakonferenz 2011 in Durban, Südafrika, bestimmt werden. Auch die USA, China und die Entwicklungsländer sollen in einem Vertrag Reduktionsziele festlegen. Außerdem wurde die Einrichtung eines Klimafonds beschlossen, der zunächst mit 30 Milliarden, ab 2020 mit 100 Milliarden Dollar jährlich ausgestattet werden soll. Der Fonds soll von der Weltbank verwaltet werden und ermöglichen, Klimaschutz und Armutsbekämpfung zu verbinden.

Weil die Vernichtung von Wald für mehr als 15 Prozent der jährlich emittierten Treibhausgase verantwortlich ist, wurde in Cancún ein Waldschutzabkommen verabschiedet, das den Namen *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* (REDD+) trägt. Für den Erhalt ihrer Wälder sollen Entwicklungsländer dabei finanzielle Unterstützung durch die Industrienationen bekommen. Insbesondere sollen dabei auch die Interessen indigener Völker sowie der Schutz der Artenvielfalt berücksichtigt werden. Wie das System finanziert wird, ob durch öffentliche Gelder oder im Rahmen des Emissionshandels, soll 2011 in Durban festgelegt werden.

Bundeskanzlerin Angela Merkel und Bundesumweltminister Norbert Röttgen bewerteten das Abschlussdokument der Klimakonferenz von Cancún als Erfolg und auch als Zeichen, dass der UN-Prozess funktioniere. Röttgen plädierte aber dafür, in der EU eine verbindliche Zielvorgabe von 30 Prozent Emissionsminderung bis 2020 festzulegen. Merkel bezeichnete die Ergebnisse als Schritt nach vorne auf dem Weg zu einem Kyoto-Nachfolgeabkommen.

Angela Merkel bezeichnete die Ergebnisse von Cancún als Schritt nach vorne. Auch Greenpeace nannte die Ergebnisse ein Zeichen der Hoffnung.

Auch Greenpeace nannte die Ergebnisse ein Zeichen der Hoffnung. Allerdings kritisierten Umweltverbände wie der NABU, dass die USA, Japan, Kanada, Australien und China konkretere Zusagen verhindert hätten.²²

Die Herausforderung ist nun, Vorbereitungen für die Klimakonferenz 2011 in Südafrika zu treffen. Das bedeutet, dass die Staaten sich festlegen müssen, wie viele Emissionen sie einsparen wollen und wie viel sie dafür bereit sind zu zahlen. Die EU hat dazu bereits am 4. Februar 2011 einen Energiegipfel veranstaltet.

EU-ENERGIEGIPFEL

Auf der Tagung des Europäischen Rates, im Vorfeld auch EU-Energiegipfel genannt, wurde in erster Linie über die Entwicklung eines nachhaltigen und beschäftigungswirksamen Wachstums zur Erfüllung der Strategie Europa 2020 beraten. Als größtes Ziel setzten sich die 27 EU-Mitgliedsländer die Vollendung des Energiebinnenmarktes bis 2014, was u.a. einen Verbund der Gas- und Stromnetze sowie gemeinsame technische Standards für Elektrofahrzeuge, intelligente Netze und Zähler voraussetzt. Investitionen in Energieeffizienz sollen zudem die Wettbewerbsfähigkeit der EU steigern, ihre Energieversorgungssicherheit erhöhen und zu Nachhaltigkeit bei geringem Kostenaufwand beitragen. In diesem Kontext wurde noch einmal hervorgehoben, dass eine Steigerung der Energieeffizienz um 20 Prozent bis 2020 unbedingt erreicht werden muss. Dazu wird der Rat den neuen Aktionsplan der Europäischen Kommission für Energieeffizienz prüfen und wenn nötig um

22 | Vgl. „Klimakonferenz: In den Jubel mischt sich Jammer“, *Focus Online*, 11.12.2010, http://www.focus.de/wissen/wissenschaft/klima/weltklimakonferenz-2010/klimakonferenz-in-den-jubel-mischt-sich-jammer_aid_580806 [05.02.2011].

weitere Maßnahmen erweitern.²³ Ein besonderes Augenmerk wird in diesem Zusammenhang auf Investitionen in erneuerbare Energiequellen sowie sichere und nachhaltige CO₂-arme Technologien gelegt.

Der Europäische Rat befürwortet die Erarbeitung einer „Strategie 2050 für eine CO₂-arme Wirtschaft“, um den Empfehlungen des Weltklimarats zu folgen.

In seinen Schlussfolgerungen befürwortet der Europäische Rat die Erarbeitung einer „Strategie 2050 für eine CO₂-arme Wirtschaft“, um den Empfehlungen des Weltklimarats zu folgen. Nach dessen Berechnungen bedarf es bis 2050 einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um 80 bis 90 Prozent gegenüber 1990 seitens der Industrieländer – was nach wie vor eine „Revolution der Energiesysteme“ erforderlich mache.²⁴

AUSSICHTEN

Das Ziel einer Reduktion der Emissionen um 80 bis 90 Prozent bis 2050 stellt weltweit eine enorme Aufgabe für die Zukunft dar, denn das Kyoto-Protokoll sorgt auf dem Weg dorthin nur für die ersten fünf Prozent. Traditionell nimmt die EU im Bereich der Klimapolitik für sich selbst eine Vorreiterrolle in Anspruch. Um diesem Anspruch auch weiterhin gerecht zu werden und effektiv zur Bekämpfung der Erderwärmung beizutragen, muss sie aber noch einige Herausforderungen überwinden.

So muss sich die EU zukünftig nach wie vor ehrgeizige Ziele setzen, die Unternehmen in Europa einen echten Anreiz für Innovation und die Investition in grüne Technologien bieten. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat dazu geführt, dass in den vom Emissionshandelssystem erfassten Industriezweigen deutlich weniger Treibhausgase ausgestoßen wurden. Dadurch wiederum ist der Preis für Emissionszertifikate so weit gesunken, dass es derzeit für Unternehmen wenig attraktiv ist, in nachhaltige Jobs und Technologien zu

23 | Im November 2010 stellte Energiekommissar Günther Oettinger einen Zehn-Jahres-Plan für die Energiepolitik der EU vor. Dabei warnte er, ohne Atomkraft werde die EU ihre Energiesparziele nicht erreichen können. Siehe dazu: „EU: Energiegipfel über das neue Zeitalter – Teil 2“, *Greenmag*, 12.01.2011, <http://greenmag.de/magazin/meldung/datum/2011/01/12/alles-fuer-sonne-wind-wasser-und-atom-1.html> [05.02.2011].

24 | Vgl. Rat der Europäischen Union, Tagung des Europäischen Rates, Brüssel, 04.02.2011, Schlussfolgerungen, EUCO 2/11, CO EUR 2 CONCL 1, 1-6.

investieren. Die EU sollte daher ihre Emissionsminderungsziele diesen Entwicklungen anpassen und es sich zum Ziel machen, ihre Ausstöße bis 2020 um 30 Prozent zu senken. Dies wäre kaum teurer als das bisherige 20-Prozent-Ziel²⁵, würde aber die Glaubhaftigkeit der EU in internationalen Klimaverhandlungen enorm stärken und auch die europäische Wirtschaft für die Zukunft gut aufstellen. Die EU ist bisher weltweit Marktführer im Bereich nachhaltiger Technologien. Wenn es ihr gelingt, der internationalen Gemeinschaft zu zeigen, dass ein gesellschaftlicher Wandel hin zu einer nachhaltigen Wirtschaft ohne Verzicht auf Wohlstand möglich ist, wird sie von ihrer Position auch wirtschaftlich enorm profitieren.

Doch selbst wenn die EU alle ihre Ziele erreicht, ist sie auf die Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft angewiesen. Nur wenn auch die größten Emittenten – allen voran die USA, China und Indien – bereit sind, ihre Emissionen zu reduzieren, kann der Klimawandel wirksam bekämpft werden. Die nächste Chance auf ein internationales Abkommen bietet sich auf der UN-Klimakonferenz im Dezember 2011 in Durban. Bis dahin müssen alle Staaten zu Zugeständnissen bereit sein, um ein Nachfolgeabkommen für das Kyoto-Protokoll zu erreichen.

Die Klimagipfel der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass im internationalen Klimaschutz vor allem die kleinen Schritte zählen. Zum Klimagipfel nach Kopenhagen waren alle Vertreter mit großen Erwartungen gereist. Im Nachhinein war die Enttäuschung in der EU groß, dass die USA, China, Indien und einige weitere Länder nicht bereit waren, die anspruchsvollen Klimaziele der Europäer zu teilen. Nach Cancún hingegen reisten die meisten Vertreter mit geringen

Nach Cancún reisten die meisten Vertreter mit geringen Erwartungen, aber mit konkreten Vorschlägen für kleine Fortschritte. So gelang die Einigung.

25 | Schätzungen zufolge würde eine Aufstockung auf 30 Prozent lediglich elf Milliarden Euro mehr kosten als ursprünglich für die Reduzierung um 20 Prozent erforderlich gewesen wäre. Das entspricht weniger als 0,1 Prozent der Wirtschaftsleistung der EU. Der Preis für verspätetes Handeln ist dagegen sehr hoch: Laut Internationaler Energieagentur (IEA) verursachen Verzögerungen bei den Investitionen in kohlenstoffarme Energiequellen weltweit Kosten in Höhe von 300 bis 400 Milliarden Euro pro Jahr. Siehe dazu: Jean-Louis Borloo, Chris Huhne und Norbert Röttgen, „30 Prozent weniger Emissionen bis 2020“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.07.2010, <http://faz.net/-01d9g0> [08.02.2011].

Erwartungen, dafür aber mit konkreten Vorschlägen für kleine Fortschritte. So gelang die Einigung auf ein gemeinsames Abkommen, das von allen Staaten getragen wird.

Die EU muss als Vorreiter in der Klimapolitik also einerseits weiterhin ehrgeizige Ziele verfolgen, sich aber gleichzeitig der Tatsache bewusst sein, dass das Thema in anderen Ländern nicht den gleichen Stellenwert genießt. Um Länder wie die USA mit ins Boot zu holen, muss die EU zu Kompromissen bereit sein. Wenn sie auf der internationalen Ebene als Vorbild, nicht aber als Lehrer auftritt, könnten in Durban weitere wichtige Fortschritte für den Klimaschutz erreicht werden. Ob dies allerdings ausreicht, um den globalen Temperaturanstieg langfristig auf zwei Grad Celsius zu begrenzen, bleibt offen.

Der Artikel wurde am 11. Februar 2011 abgeschlossen.