

Von Kopenhagen nach Cancún

Roadmap für eine europäische Klima-Realpolitik

Sascha Müller-Kraenner und Martin Kremer | **Ende dieses Jahres soll im mexikanischen Cancún eine Roadmap für ein verbindliches Klimaabkommen auf den Weg gebracht werden. Fanden sich die Europäer während des enttäuschenden Gipfels von Kopenhagen in der Statistenrolle wieder, so müssten sie dem Verhandlungsprozess jetzt mit neuen Initiativen Schwung verleihen.**

Der Gipfel von Kopenhagen mündete in einer unbefriedigenden Schlusserklärung. Die Vorbereitungsgespräche der UN Anfang Juni in Bonn fanden hingegen schon in deutlich entspannterer Atmosphäre statt. Jetzt ist es an der Zeit zu fragen: Was sollten, was können die Europäer tun, um den Verhandlungen in Cancún zum Durchbruch zu verhelfen?

1. Die europäische Klimapolitik neu begründen

Die Rahmenbedingungen für ein ambitioniertes globales Klimaschutzabkommen haben sich seit Kopenhagen erheblich verschlechtert. Nun ist eine tiefgreifende Neubegründung der europäischen Klimapolitik notwendig, deren Kernstück die Transformation der europäischen Volkswirtschaften zu einer Low Carbon Economy ist. Bislang folgten die Europäer dabei der Maxime, dass die EU mit gutem Beispiel vorangehen und im Rahmen von UN-Verhandlungen eine anspruchsvolle Zielmarke setzen müsste: Andere Staaten würden sich dann schon dazu bringen lassen, vergleichbare Ziele anzustreben. Diese Maxime muss aus einer Reihe von Gründen überdacht werden.

Zunächst werden die in nächster Zukunft stattfindenden Konferenzen nach den erst hochgeschraubten und dann enttäuschten Erwartungen von Kopenhagen mit weit weniger politischer und medialer Aufmerksamkeit auskommen müssen und weit weniger Dynamik erzeugen. Die Staats- und Regierungschefs der westlichen Industrienationen sind außerdem vorrangig damit beschäftigt, die Wirtschaftskrise zu bewältigen, die ihre Haushalte massiv unter Druck setzt. Für die europäischen Umweltminister wird es jetzt ausgesprochen schwierig, die in Kopenhagen zugesagte finanzielle Unterstützung für Entwicklungsländer tatsächlich aufzubringen und damit zu verhindern, dass westliche Länder weiter an Glaubwürdigkeit verlieren. Wegen der angestregten Haus-

haltslage wird sich auch die EU-interne Strategie, Interessenunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten durch Kompromissformeln zunächst einmal zu neutralisieren, nicht mehr lange durchhalten lassen; die Bereitschaft von Mitgliedstaaten wie Deutschland oder den skandinavischen Ländern, sich über das vereinbarte Maß hinaus zu engagieren, wird jedenfalls nicht wachsen. Eine Grundsatzentscheidung des Europäischen Rates Ende Juni über eine Anhebung der EU-Reduktionsziele von 20 auf 30 Prozent bis 2020 (gemessen am Stand von 1990) wurde bereits verschoben. Klimapolitik lässt sich in Zukunft nur gemeinsam mit den mittelost- und südosteuropäischen Mitgliedstaaten betreiben, die bislang davon ausgegangen sind, dass sie nur vergleichsweise geringe Beiträge leisten müssen.

Nicht zuletzt wird eine Neubegründung der europäischen Klimapolitik notwendig, weil eine ihrer zentralen Annahmen in Kopenhagen hinfällig geworden ist: Man war davon ausgegangen, dass die USA in der ersten Jahreshälfte 2010 ein nationales Klimaschutzgesetz verabschieden und den Emissionshandel einführen würden. Weder ist das bislang geschehen noch dürfte dies in naher Zukunft der Fall sein.

2. Bottom-Up-Strategien fördern

Nachdem der geeignete Moment, ein globales Klimaschutzabkommen zu vereinbaren, in Kopenhagen verpasst wurde, bietet sich in Cancún wohl eine neue Chance, eine Roadmap für ein verbindliches Klimaabkommen festzulegen. Doch auch jenseits von Cancún erfordern die UN-Klimaverhandlungen eine langfristige Strategie, die nicht auf die nächste Konferenz abzielt, sondern auch über die kommenden US-Präsidentenwahlen hinausreicht.

Von entscheidender Bedeutung wird sein, übergangsweise die Möglichkeiten eines „dezentralen Multilateralismus“ zu nutzen, denn es geht um die Frage, wie die Europäer ein Scheitern des multilateralen Ansatzes des UN-Verhandlungsprozesses verhindern können. In Ergänzung zum UN-Prozess würde sich die Förderung pragmatischer Bottom-Up-Ansätze anbieten:

freiwillige Reduktionsziele, eine Vernetzung von regionalen Emissionshandelssystemen, Infrastrukturentwicklungen, der Ausbau erneuerbarer Energien, die Verbesserung der Energieeffizienz, flexible klimapolitische Allianzen und eine globale Führungsrolle der EU in der Entwicklung grüner Technologien.

Wird unter den derzeitigen Umständen ein internationales Abkommen geschlossen, dürfte es wohl eher vertrauensbildenden Charakter als strengen Regelungsgehalt haben – umso wichtiger ist ein ergänzender Bottom-Up-Ansatz, der durch das Eigeninteresse an der Transformation zu einer Green Economy Schubkraft erhält.

Auch jenseits von Cancún erfordern die UN-Klimaverhandlungen eine langfristige Strategie

3. Nicht im Alleingang, sondern im Rahmen der UN handeln

Der UN-Prozess muss zentral bleiben. Derzeit kann die EU aber nur von außerhalb und mit interessierten Partnerstaaten eine politische Dynamik im Verhandlungsprozess erzeugen. Im Jahr 2011 wird Frankreich die Doppelpräsi-

Eine erfolgreiche Tropenwaldinitiative birgt das Potenzial, große politische Strahlkraft zu entwickeln

dentschaft der G-8 und G-20 innehaben. Das ist eine Gelegenheit, die G-20 auch in die Bewältigung globaler Fragen wie des Klima-, Wälder- und Biodiversitätsschutzes einzubinden. Wäre China dafür zu gewinnen, kann sich die EU mit diesen Themen innerhalb der G-20 neben den USA und den großen Schwellenländern und im Sinne ihrer strategischen Partnerschaften ein eigenständiges Profil verschaffen. Auf der internationalen Umweltministerkonferenz, die auf Einladung der deutschen Bundeskanzlerin und des mexikanischen Präsidenten Felipe Calderón Anfang Mai auf dem Petersberg stattfand, gab es auf der Ebene unterhalb der „semiformalisierten“ internationalen Foren durchaus vielversprechende Ansätze: Frankreich und Norwegen (Paris-Oslo-Prozess) gelang es, einige der wichtigsten Tropenwaldländer und westliche Geberstaaten an einen Tisch zu bringen, um internationale Finanzhilfen für den Tropenwaldschutz zu verhandeln. Wenig ist das nicht, zieht man in Betracht, dass der Verlust an tropischen Wäldern pro Jahr rund 20 Prozent zum Anstieg der weltweiten Treibhausgasemissionen beiträgt. Zu den wichtigsten Tropenwaldländern gehören politisch bedeutsame Schwellenländer wie Brasilien und Indonesien, aber auch einige der ärmsten Entwicklungsländer Afrikas und der Karibik. Eine erfolgreiche Initiative in diesem Bereich birgt das Potenzial, auch jenseits des Tropenwaldschutzes große politische Strahlkraft zu entwickeln.

Derzeit bildet sich unter Führung von Costa Rica, den USA und Spanien eine ähnliche Partnerschaft, die wichtige Geber- und Empfängerstaaten zusammenbringt, um Strategien und Maßnahmen zur Klimaanpassung in den ärmsten Entwicklungsländern und in besonders vom Klimawandel bedrohten Küsten- und Inselstaaten zu erproben. Im Gegensatz zum Wälderschutz stehen für diese Bereiche relativ wenig finanzielle Mittel bereit. Gerade für die europäische Entwicklungskooperation ist dies eine große Gestaltungsaufgabe.

Ähnliche Initiativen sind auch für die Technologiezusammenarbeit geplant. Als politisch besonders wichtig könnte sich eine Initiative der Deutschen und der Südafrikaner erweisen: In deren Rahmen sollen in ausgewählten Schwellen- und Entwicklungsländern Systeme zur Erfassung von Treibhausgasen und einer transparenten Berichterstattung getestet werden. Die Verifikation solcher MRV-Mechanismen (Measurement, Reporting, Verification/MRV) ist besonders wichtig, denn so werden zukünftige Verpflichtungen von Entwicklungsstaaten für eine Verringerung ihres CO₂-Ausstoßes objektiv nachvollziehbar. Nur auf dieser Grundlage lassen sich außerdem finanzielle Kompensationsleistungen oder eine Koppelung des Kohlenstoffmarkts in Schwellen- und Entwicklungsländern mit dem europäischen Emissionshandelssystem umsetzen.

4. Den Nord-Süd-Konflikt entschärfen

Europa braucht eine Klima-Realpolitik, die sich in den nächsten Jahrzehnten konsequent sowohl dem grundlegenden Interessenkonflikt zwischen Industrie- und Entwicklungsländern als auch dem Tauziehen zwischen Bremsern und

Modernisierern innerhalb der beiden Lager stellt. Das Verhandlungspaket, das in Kopenhagen auf dem Tisch lag und dessen Eckpunkte schließlich in den Kopenhagener Akkord Eingang fanden, besteht im Wesentlichen aus sechs Komponenten: Technologietransfer, Wälderschutz, Klimaanpassung, Finanzzusagen der Industrienationen an die Schwellenländer, Reduktionsverpflichtungen und nicht zuletzt ein Regelwerk zur Überwachung der gegebenen Zusagen. Wenn man internationale Klimaverhandlungen primär als Interessenausgleich zwischen entwickelten und Entwicklungsstaaten begreift, dann erhofft sich der Süden multilaterale finanzielle Unterstützung bei Technologieentwicklung, Tropenwaldschutz und Klimaanpassung.

Die westlichen Industrienationen verfolgen das Ziel, zumindest die wichtigen Schwellenländer zu verbindlichen Reduktionszusagen und zu einem globalen MRV-System zu bewegen. Die Lösung von Teilbereichen, über die eigentlich weitgehend Einigkeit besteht (wie die Vereinbarung eines globalen Waldschutzziels und von Fonds oder Hilfsmaßnahmen, die die ärmsten Entwicklungsländer und kleine Inselstaaten bei der Anpassung an den Klimawandel unterstützen), scheidert im Moment, weil kein Gesamtpaket zustande kommt.

Der in der Klimapolitik angelegte Nord-Süd-Konflikt zwischen Industrieländern, die ihre Entwicklung über Phasen des hohen Energieverbrauchs geschafft haben („historische Emissionen“) und den Schwellenländern, die sich in einer Phase der nachholenden Entwicklung befinden, ist sicherlich nicht so schnell zu überwinden. Dennoch sollte es möglich sein, komplementär zum Nord-Süd-Verhandlungsschema und dort, wo eine Übereinstimmung der Interessen in Teilbereichen existiert, auch Vorreiterkoalitionen zu bilden. Die sich selbst blockierende Grundaufstellung der Verhandlungen ließe sich damit auflockern. Eine drohende Gefahr bleibt natürlich, dass viele G-77-Länder und einige Schwellenländer die Klimaverhandlungen vorrangig als Instrument zur Wohlstandsumverteilung ansehen. Umso besser müssen deshalb die praktischen europäischen Kooperationsangebote, beispielsweise durch ein langfristiges finanzielles Engagement der Europäer im Rahmen der Paris-Oslo-Partnerschaft zum Wälderschutz und bei Maßnahmen zur Klimaanpassung, sein.

Die Lösung von Teilbereichen, in denen Einigkeit besteht, scheidert, weil kein Gesamtpaket zustande kommt

5. Den Europäischen Auswärtigen Dienst nutzen

Die Neuaufstellung der europäischen Klimaaußenpolitik nach dem schwachen Auftritt der Europäer in Kopenhagen braucht noch Zeit. Erst wenn sich die vielen institutionellen Neuerungen des Lissabonner Vertrags eingespielt haben – insbesondere die dauerhafte Ratspräsidentschaft und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD), der voraussichtlich ab Herbst 2010 schrittweise seine Tätigkeit aufnehmen wird – lassen sich die klimapolitischen Aktivitäten der Mitgliedstaaten sinnvoll bündeln und auf der internationalen Bühne schlagkräftig durchsetzen. Mit dem EAD wird nicht nur eine europäische Institution sui generis geschaffen, sondern auch eine Entscheidung hinsichtlich der Inhal-

te und Schwerpunkte der künftigen europäischen Außenpolitik getroffen. Für Brüssel ist dies eine einmalige Chance, mit verbesserter personeller Ausstattung und breiterer Aufstellung Klimadiplomatie zu betreiben. Allerdings hat sich die Hohe Repräsentantin Catherine Ashton zunächst nicht gegen die machtbewusste Kommission durchsetzen können – und das, obwohl die Europäer in der Klimapolitik eher als bei der Regulierung der Finanzmärkte oder im Iran-Konflikt die angestrebte globale Führungsrolle ausfüllen könnten.

Die EU muss also mehr Präsenz zeigen und ihre Interessen durchsetzen. Nur dann kann sie vermeiden, zwischen der Blockadeallianz der USA und Chinas aufgerieben zu werden, und viel mehr selbst eine multilaterale Klimaordnung erwirken.



SASCHA MÜLLER-KRAENNER ist Geschäftsführer des Umweltverbands „The Nature Conservancy“ in Europa.



MARTIN KREMER, M.C.L. ist Senior Fellow der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.