

EU-Richtungswechsel in den Klimaverhandlungen?

Susanne Dröge / Oliver Geden

Das Ergebnis der Kopenhagener Klimaverhandlungen fiel bescheiden aus. Im »Kopenhagen-Akkord« formulierte eine Gruppe von 25 Staats- und Regierungschefs Kernpunkte für die künftige internationale Klimapolitik, die von den Mitgliedstaaten der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) lediglich »zur Kenntnis« genommen wurden. Für die EU, die seit Jahren auf ein neues, völkerrechtlich verbindliches Abkommen hingearbeitet hatte, war dies eine herbe Enttäuschung. Die europäischen Reaktionen auf den Kopenhagen-Gipfel zeugten von großer Ratlosigkeit. Nur in Ansätzen deutet sich eine Neuausrichtung der EU-Verhandlungsstrategie an. Um langfristig die notwendige Unterstützung wichtiger Länder zu gewinnen, sollte die EU vor allem bilaterale Klimapolitik-Initiativen ausweiten und im VN-Prozess auf kleinere Schritte hinwirken.

Für die Vertragsstaatenkonferenz der UNFCCC in Kopenhagen Ende 2009 hatten sich 194 Staaten vorgenommen, eine Einigung in zwei Feldern herbeizuführen: die Fortsetzung der Klimaschutzmaßnahmen unter dem Kyoto-Protokoll sowie langfristige Bemühungen um das Weltklima unter Einbeziehung der Schwellenländer. Beide Verhandlungsstränge (»tracks«) sollten in völkerrechtlich bindende Vertragswerke münden. Die politischen Rahmenbedingungen für ein produktives Arbeiten der VN, die sich seit 2007 positiv entwickelt hatten, erhielten mit der Wahl Barack Obamas zum neuen US-Präsidenten einen weiteren wichtigen Impuls. Gleichzeitig wurde China in der Klimapolitik zusehends aktiver, sowohl mit nationalen Programmen als auch im

Rahmen der VN. Einige Tage vor Eröffnung der Kopenhagener Konferenz meldeten die Chinesen sogar konkrete Emissionsziele an.

Ungeachtet der positiven Entwicklungen in den beiden für den Klimaschutz wichtigsten Staaten waren die Erwartungen an den VN-Prozess von gravierenden Divergenzen gekennzeichnet, die auch die Verhandlungen prägten. Der Kopenhagen-Akkord bildet daher nur den kleinsten gemeinsamen Nenner: ein unverbindliches Dokument, das freiwillige Angaben zu Minderungszielen und kurzfristige Finanzausgaben enthält, das verbesserte Kontrollen vorsieht, in dem sich aber keinerlei Festlegung für eine langfristige Klimapolitik oder die fortlaufenden Vertragsverhandlungen findet.

Laufende Verhandlungen und das Kyoto-Problem

Der Bali-Aktionsplan – Ergebnis der UNFCCC-Vertragsstaatenkonferenz Ende 2007 – sollte 2009 zu einem neuen umfassenden Klima-Abkommen führen. Als Handlungsfelder benennt er Emissionsminderungen, Anpassung an den Klimawandel, Finanzierung und Technologie. Unter dem Kyoto-Protokoll sollten den Industrie- und Transformationsländern in einer weiteren Verpflichtungsperiode (»Kyoto II«) bis 2020 zu erreichende Reduktionsziele gesetzt werden. Allein die technischen Details beider Vertragsentwürfe haben die Verhandler 2009 in zeitliche Not gebracht. Die Verhandlungen über die Entwürfe werden 2010 fortgesetzt. Neben vielen inhaltlichen Fragen ist auch offen, in welchem Verhältnis die beiden »tracks« zueinander stehen sollen.

Die größte politische Hürde auf dem Weg zu einem Abschluss der Verhandlungen ist das »Kyoto-Problem«. Die USA wollen sich dem Kyoto-Prozess nicht anschließen, solange nicht auch China international eingebunden wird. Da China unter dem Kyoto-Protokoll keine Verpflichtungen hat, wäre dazu ein neues Abkommen nötig. Aber auch hier bremsen die USA, denn jedwede Zusage in einem neuen internationalen Abkommen bedürfte eines nationalen US-Klimagesetzes, das vom Senat verabschiedet werden müsste. Dagegen erwarten die Entwicklungs- und Schwellenländer – insbesondere China und Indien – von den USA und anderen Industriestaaten zuallererst eine Fortsetzung des Kyoto-Prozesses. Beide Positionen scheinen unverrückbar. Für die VN-Prozesse ist es essentiell, einen Ausweg aus dieser Sackgasse zu finden.

Vor diesem Hintergrund wächst dem Kopenhagen-Akkord große politische Bedeutung zu. Obwohl er keinen verbindlichen Status hat und nicht die volle Zustimmung der 194 Vertragsstaaten der UNFCCC erhielt, hegen alle, die an seiner Verhandlung beteiligt waren, die Erwartung, dass der Akkord internationale Fortschritte bringt.

Der Kopenhagen-Akkord

Das Zustandekommen des Akkords war durchaus überraschend. Die »Rettung« des Gipfels wurde nur möglich, nachdem sich die USA zu Beratungen mit der BASIC-Gruppe (Brasilien, Südafrika, Indien, China) zurückgezogen hatten. Später erweiterte sich der Kreis auf eine Gruppe von 25 Ländern. Eine Zustimmung aller Mitgliedstaaten zum Akkord scheiterte lediglich an einigen wenigen Delegationen.

In dem Akkord ist das Zwei-Grad-Ziel vorgesehen, aber kein verlässlicher Pfad zur Eindämmung der Erderwärmung. Dennoch enthält er Kernelemente eines von wissenschaftlichen Erkenntnissen geleiteten Klimaregimes. Damit folgt der Akkord Ansätzen, die die EU für ein internationales Abkommen anstrebt. Als erster konkreter Punkt werden bis 2020 zu erreichende Minderungsziele aufgelistet, welche die UNFCCC-Mitgliedstaaten aber nur freiwillig und unverbindlich gemeldet haben. Dass Anpassungsmaßnahmen, ein Emissionswendepunkt (»peaking«) und der Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente notwendig sind, wird lediglich erwähnt. Das Waldschutzkonzept »REDD-plus« wird ausdrücklich unterstützt. Als zweiter konkreter Punkt sind die Zusagen von insgesamt 30 Milliarden US-Dollar anzusehen, die zwischen 2010 und 2012 an Entwicklungsländer transferiert werden sollen; die EU will 7,2 Milliarden Euro beisteuern. Ein dritter konkreter Punkt ist die Kontrolle jener Minderungsanstrengungen in Entwicklungsländern, die mit internationalen Geldern finanziert werden.

Mit diesen drei Punkten bildet der Akkord eine wichtige politische Ausgangsbasis für das Weiterverhandeln auf VN-Ebene und spiegelt den Stand der Konsensbildung. Die Einreichung nationaler Meldungen für 2020, die Umsetzung der Finanztransfers und die Einrichtung von Emissionskontrollmechanismen dienen dabei vor allem der Wiederherstellung gegenseitigen Vertrauens.

EU-interne Konfliktlinien

Die unter dem Kopenhagen-Akkord im ersten Quartal 2010 gemeldeten Minderungsziele entsprechen fast durchgängig den Ankündigungen aus dem Kopenhagen-Prozess. Auch die EU hat ihre Zielmarke von 20 Prozent nicht angehoben. Eine Anhebung auf 30 Prozent macht sie weiterhin davon abhängig, dass andere Industrieländer Ziele in vergleichbarer Größenordnung zusagen.

Nach der Enttäuschung von Kopenhagen wollte die EU zunächst vermeiden, ihren in den vergangenen Jahren eingeschlagenen innereuropäischen Kurs in Frage zu stellen. Die vereinbarten Reduktionsziele betreffen auch einen der Schwerpunkte der neuen makroökonomischen EU-2020-Strategie und bilden die Grundlage für die Schaffung einer ressourceneffizienten und umweltfreundlichen Wirtschaft. Die EU-interne Strategie, die Interessenunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten auf Basis eingespielter Kompromissformeln zunächst einmal zu neutralisieren, wird sich indes nicht mehr lange durchhalten lassen. 2010 stehen einige grundlegende und zum Teil auch symbolträchtige Entscheidungen an.

Viele Mitgliedstaaten setzen sich mittlerweile dafür ein, das unilaterale EU-Minderungsziel für 2020 selbst dann auf 30 Prozent zu erhöhen, wenn andere Staaten nicht mitziehen sollten. Angesichts der Erfahrungen in Kopenhagen streben sie mit diesem Schritt nicht mehr in erster Linie an, die internationalen Verhandlungen voranzubringen. Stattdessen haben sie die volkswirtschaftliche Transformationsdynamik im Auge. Angesichts der massiven Emissionsrückgänge im Gefolge der Wirtschaftskrise würde das Zwanzig-Prozent-Ziel den Europäern kaum noch nennenswerte Anstrengungen abverlangen. Diese Einschätzung wird nicht nur von der europäischen Industrie angezweifelt, sondern auch von Mitgliedstaaten wie Polen und Italien. Eine Grundsatzentscheidung steht für den Europäischen Rat Ende Juni 2010 an, auf Basis einer Wirkungsanalyse (Impact Assessment), die die Kommission in

den nächsten Wochen präsentieren will. Diese Entscheidung der 27 Staats- und Regierungschefs wird den Weg der EU bis 2020 prägen und die von der Kommission in der zweiten Jahreshälfte vorzulegenden Konzepte beeinflussen, in denen sie darzulegen hat, wie sich der EU-Emissionspfad bis 2030 bzw. 2050 entwickeln soll.

Die innereuropäischen Konfliktlinien werden bei dieser Grundsatzentscheidung ebenso zutage treten wie bei einer Fülle von Detailentscheidungen. Tiefgreifende Differenzen sind im Blick auf den im Mai geplanten Kommissionsvorschlag über die Einführung einer EU-weiten CO₂-Mindestbesteuerung zu erwarten, oder bei den in der zweiten Jahreshälfte stattfindenden Verhandlungen über die Begrenzung der Emissionen leichter Nutzfahrzeuge.

Ungeklärt sind zudem Punkte, die sich direkt auf die internationalen Verhandlungen beziehen. Voraussichtlich wird Polen am Ende der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls 2012 in großem Umfang über noch ungenutzte Emissionsrechte verfügen. Warschau möchte sie in eine zweite Verpflichtungsperiode übertragen. Damit gefährdet es nicht nur die Wirksamkeit des europäischen Ziels für 2020, sondern möglicherweise auch die Effektivität einer globalen Vereinbarung. Denn Länder in einer ähnlichen Situation (Russland, Ukraine) werden dann ebenfalls auf der Übertragung ihrer Rechte beharren.

Gravierender noch ist, dass die europäischen Zusagen für die Anschubfinanzierung von Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern absehbar wohl nicht den Ankündigungen vom Dezember entsprechen werden. Die EU hat die für die Jahre 2010–2012 zugesagten 7,2 Milliarden Euro ausdrücklich als »zusätzliche« Mittel deklariert. Die Haushaltsentscheidungen vieler Mitgliedstaaten (darunter auch Deutschlands) für 2010 zeigen jedoch, dass zusätzliche Mittel nur in bescheidenem Umfang bereitgestellt werden. Der größte Teil dürfte durch Umwidmungen bereits zugesagter Entwicklungshilfegelder gewonnen werden.

Isolierte Europäer

Der Klimagipfel in Kopenhagen hat gezeigt, dass es seitens der EU einen eklatanten Mangel an Verständnis dafür gab, wie ein international bindender Klimaschutz in den einzelnen Ländern und Regionen politisch durchgesetzt werden kann. Vor allem aber hat die EU erkennen müssen, dass ihre Verhandlungsstrategie auf irrigen Annahmen beruhte. Das EU-Angebot einer Emissionsminderung um 30 Prozent hat den Verhandlungsprozess kaum beeinflusst. Die von ihr seit Jahren verfolgte Maxime eines »leadership by example« – durch unilateralen Klimaschutz mit ehrgeizigen Zielen – hat die großen internationalen Verhandlungspartner eher kaltgelassen. Für die meisten Delegationen stehen in den Klimaverhandlungen Fragen der politischen und ökonomischen Machtbalance im Vordergrund. Da die Mitgliedstaaten in der EU-Außenpolitik eine starke Rolle haben und die internen Koordinierungsmechanismen schwerfällig sind, bereitet es den Europäern Mühe, klimapolitische Verhandlungsgegenstände mit Angeboten in anderen Politikfeldern zu verknüpfen oder kurzfristig ihre Verhandlungspositionen zu justieren. Dies hat in Kopenhagen dazu beigetragen, dass nicht die EU, sondern die großen Schwellenländer und die USA das Schlussdokument lanciert haben.

Beim Gipfel im März hat der Europäische Rat dem Vorschlag der neuen Kommission zugestimmt, die Prioritäten in den Klimaverhandlungen zu ändern: Die Erwartungen an die laufenden Verhandlungen wurden heruntergeschraubt (Abschluss eines Abkommens nicht vor 2011), die EU will bilaterale Beziehungen zu »strategischen Partnern« ausweiten und im Klimaschutz weiter voranschreiten. Ob dies ausreicht, um die Führung in den Klimaverhandlungen wiederzuerlangen, ist angesichts der Nachwirkungen Kopenhagens, der Glaubwürdigkeitskrise der Klimaforschung – auf die sich die EU traditionell stützt – und der Übernahme des Verhandlungsvorsitzes durch die Schwellenländer Mexiko (2010) und Südafrika (2011) eher fraglich.

Wie geht es 2010 weiter?

2010 wird zum einen unter den VN auf Grundlage des Bali-Aktionsplans bis zur Vertragsstaatenkonferenz im mexikanischen Cancún (COP 16) weiterverhandelt. Zum zweiten ergeben sich aus dem Kopenhagen-Akkord verschiedene Pflichten. Neben der größtenteils erfolgten Meldung von Minderungszielen, die 2020 erreicht werden sollen, betrifft dies vor allem die Finanzzusagen. Da bisher weder klar ist, wer diese Gelder verwalten soll noch ob es sich – wie angekündigt – wirklich um zusätzliche Mittel handelt, ist die Glaubwürdigkeit der EU und der USA bei den Entwicklungsländern gefährdet. Die Europäer haben zudem ihre zentrale Stellung aus 2009 eingebüßt und entwickeln in nur schleppendem Tempo neue Ideen, sowohl für die EU-Strategie in den VN-Verhandlungen als auch für die EU-interne Klimapolitik.

Da das Zwei-Grad-Ziel in den Akkord aufgenommen wurde, müsste die EU jetzt entweder für das Erreichen dieses Ziels kämpfen (etwa mit unilateralen 30 Prozent) oder sich damit auseinandersetzen, was ein Verfehlen dieses Ziels für ihre Klimastrategie bedeutet. Für den internationalen Klimaschutz sollte die EU wie angekündigt einen Kurs der kleinen Schritte einschlagen. Im VN-Prozess müsste dazu ein engerer Rahmen gesteckt werden, zum Beispiel indem man Abkommen für besonders erfolgversprechende Teilbereiche anstrebt. Eine Refokussierung auf die bilaterale Ebene wäre ein zweiter Baustein. Vor allem die USA und China betreiben in ihren Ländern bereits mehr Klimaschutz, als sie sich von internationaler Seite vorgeben lassen wollen. Die EU könnte die Bemühungen anderer Staaten stärker unterstützen. Nicht zuletzt fördern Angebote zur Zusammenarbeit das Wohlwollen gegenüber den internationalen Verhandlungen. Als Voraussetzung dafür müsste die EU jedoch eine kohärente Klima-Außenpolitik entwickeln, die die vielfältigen Aktivitäten der Mitgliedstaaten besser bündelt und ein schlagkräftigeres Auftreten auf der internationalen Bühne ermöglicht.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364