

Die EU und das Pariser Klimaabkommen

Ambitionen, strategische Ziele und taktisches Vorgehen

Susanne Dröge / Oliver Geden

Die Europäische Union hat sich zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2030 die Emissionen von Treibhausgasen im Vergleich zum Jahr 1990 um mindestens 40 Prozent zu senken. Am 6. März 2015 hat der Umweltministerrat dieses Ziel als den europäischen Beitrag in den laufenden Verhandlungsprozess unter der VN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) eingebracht. Fast gleichzeitig hat die Europäische Kommission einen weitreichenden Vorschlag gemacht, wie ein neues internationales Klimaabkommen im Detail ausgestaltet werden könnte. Die Mitgliedstaaten müssen nun bis zur Verabschiedung eines formellen EU-Verhandlungsmandats klären, ob sie den Vorstellungen der Kommission folgen wollen. Dabei gilt es, sowohl die innereuropäischen Interessen rund um die Klimapolitik als auch die Rolle Frankreichs als Gastgeber der Pariser UNFCCC-Konferenz im Dezember 2015 mit den klimapolitischen Ambitionen in Einklang zu bringen.

Alle 195 Vertragsstaaten der UNFCCC waren aufgefordert, bis Ende März 2015 ihre Beiträge zu einem neuen globalen Klimaabkommen zu benennen. Zum Stichtag haben dies allerdings nur 32 Länder (EU-28, Schweiz, Norwegen, USA, Mexiko) getan. Anfang April folgten dann Russland und Gabun. Die EU hatte gehofft, durch Termintreue anderen Staaten ein Beispiel zu geben und nachdrücklich ihre Glaubwürdigkeit bei der Bekämpfung des Klimawandels zu unterstreichen.

Nationale Klimaschutz-Zusagen im UNFCCC-Prozess

Die »beabsichtigten nationalen Beiträge« (intended nationally determined contribu-

tions, INDCs) sind im Verhandlungsprozess nicht eindeutig definiert worden. Sie sollen einerseits dazu dienen, rechtzeitig vor Paris die nationalen Klimaziele zu erfassen. Andererseits sind sie auch ein Vehikel, um ein umfassendes globales Abkommen für die Zeit ab 2020 voranzubringen, welches allen Staaten, nicht nur den Industrieländern, eine Beteiligung an der Klimapolitik ermöglicht. Bisher waren es die Industriestaaten, die unter dem Kyoto-Protokoll Emissionsreduktionsziele einhalten mussten. Die aufstrebenden Volkswirtschaften wie China oder Indien gehörten nicht dazu. In Paris geht es beim Klimaschutz vor allem um die Überwindung dieser Trennlinie zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern, obwohl diese Differenzierung nach

wie vor in der Klimarahmenkonvention von 1992 verankert ist (Annex-I- und Nicht-Annex-I-Staaten). Eine flexible Auslegung der INDCs bedeutet somit auch, dass unterschiedliche Vorstellungen über den Inhalt eines neuen Abkommens zur Geltung kommen werden. Neben den Minderungszielen könnten die Staaten auch andere nationale Maßnahmen melden, zum Beispiel solche zur Anpassung an den Klimawandel oder sektorale Ansätze zum Klimaschutz, wie etwa energiepolitische Programme.

Die EU, die in der internationalen Klimapolitik stets gemeinsam auftritt, dokumentiert mit ihrem INDC ihre Vorstellung darüber, wie ein Beitrag zum globalen Klimaschutz und seine Umsetzung konkret aussehen können. Die EU betrachtet die INDCs vor allem als Minderungszusagen einschließlich des dazugehörigen Maßnahmenkatalogs, um die Erderwärmung auf 2 Grad Celsius bis zum Ende dieses Jahrhunderts zu begrenzen. In diesem Zusammenhang weist die EU explizit darauf hin, dass ihr Ziel mit einer Halbierung der globalen Emissionen bis 2050 (im Vergleich zum Basisjahr 1990) im Einklang steht. Um dies zu schaffen, sei es notwendig, dass die Industriestaaten im Jahr 2050 mindestens 80 Prozent weniger Treibhausgase ausstoßen. Auch die USA betonen, dass eine Verringerung um bis zu 28 Prozent, die sie als INDC bis 2025 bewerkstelligen wollen, in die langfristige Reduktionsstrategie bis 2050 passt. Russland hingegen hat sich kein neues Klimaziel gesetzt. Bis 2030 sollen die Emissionen um 25 bis 30 Prozent geringer sein als 1990. Dies entspricht der Größenordnung, die das Land für 2020 bei der Kopenhagener Konferenz 2009 benannt hatte. Überraschend fällt die Zusage Mexikos aus, das als erstes Schwellenland seine INDCs darlegt: Ab 2026 soll der Anstieg der absoluten Emissionen beendet werden, indem die Emissionen relativ zum Verlauf ohne Klimaschutz um 25 Prozent bis 2030 sinken. Je nachdem, welche Ergebnisse in Paris erzielt werden, würde Mexiko seine Anstrengungen noch erhöhen. Mexikos pünktlicher und unerwartet ehrgeiziger

Beitrag hat für große Aufmerksamkeit gesorgt.

Der Vorschlag für ein »Paris-Protokoll« – kein Erfolgsmodell

Gut eine Woche vor der INDC-Entscheidung der EU-Umweltminister hatte die Europäische Kommission einen weit umfangreicheren Vorschlag unterbreitet, wie die internationale Klimapolitik nach 2020 ausgestaltet werden soll. In einer Mitteilung präsentiert sie detaillierte Empfehlungen für eine Verhandlungsstrategie der EU, die auf ein »Paris-Protokoll« hinarbeiten soll, eine Art Blaupause für ein neues globales Klimaabkommen. Bemerkenswert an dem Kommissions-Entwurf für eine gemeinsame Position der EU ist vor allem die Wortwahl. Ein »Protokoll« bezeichnet im Sprachgebrauch der Vereinten Nationen (VN) ein völkerrechtlich bindendes Instrument, das für ein Inkrafttreten von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden müsste. Einen derartigen internationalen Vertrag lehnt aber insbesondere die US-Regierung schon seit Jahren ab. Auch für die kommenden Jahre gilt es als völlig ausgeschlossen, dass der US-Kongress ein auf diese Weise gestaltetes Klimaabkommen ratifizieren wird. Die innenpolitischen Lager sind in der Klimapolitik so tief gespalten, dass schon eine falsche Wortwahl für das Pariser Ergebnis die derzeit sehr ambitionierte Obama-Regierung in erhebliche Bedrängnis bringen würde. Für die USA sollte ein Pariser Ergebnis zwar durchaus auf ein »binding instrument« hinauslaufen, aber es muss so ausgestaltet werden, dass die Unterschrift des Präsidenten ausreicht und der Kongress nicht zustimmen muss (siehe SWP-Aktuell 44/2014).

Die Wortwahl der Kommission hingegen soll signalisieren, dass die EU in der internationalen Klimapolitik weiterhin auf ihre langjährigen Maximalforderungen setzt. Sie verweist durchgängig auf die wissenschaftliche Fundierung der europäischen Minderungsambitionen und bleibt der schon 2009 beim Klimagipfel in Kopenhagen

verfolgten Strategie treu, dass im globalen Klimaschutz ein wissenschaftsbasiertes Klimastabilisierungsziel in den Mittelpunkt gestellt und durch bindendes Völkerrecht stringent umgesetzt werden soll. Da die Europäische Kommission nicht davon ausgeht, dass die freiwilligen Minderungszusagen der Vertragsstaaten in diesem Jahr ein Gesamtniveau erreichen werden, das die Einhaltung der 2-Grad-Obergrenze wahrscheinlich macht, möchte sie einen globalen Review-Prozess der INDCs in einem Pariser Abkommen verankern. Ab 2020 soll alle fünf Jahre darüber gesprochen werden, ob und wie die Vertragsstaaten ihre Minderungszusagen schrittweise erhöhen können.

EU-interne Festlegungen bis 2030

Ihre internationale Vorreiterrolle in der Klimapolitik hat die EU stets auch daraus abgeleitet, dass sie selbst mit gutem Beispiel vorangeht. Zwei Jahre vor dem Klimagipfel in Kopenhagen hatte der Europäische Rat deshalb im März 2007 erstmals eine integrierte Energie- und Klimapolitik beschlossen, in deren Zentrum eine unilaterale Treibhausgasminderung von 20 Prozent bis 2020 stand. In der gleichen Logik fiel im Oktober 2014 bereits der Grundsatzbeschluss, die Emissionen bis 2030 auf jeden Fall um 40 Prozent zu senken, ganz gleich, wie die Ergebnisse des Pariser Gipfels ausfallen werden. Anders als 2007 verspricht der Europäische Rat für den Fall eines erfolgreich verlaufenden UN-Gipfels keine Aufstockung der eigenen Minderungszusagen. Vereinbart wurde lediglich, die Frage einer Anpassung des EU-Klimaziels für 2030 im Lichte der Pariser Gipfelergebnisse noch einmal zu diskutieren. Viele nord- und westeuropäische Mitgliedstaaten sind für eine Korrektur nach oben offen und betonen, dass es sich bei den 40 Prozent um ein Mindestziel handele. Dagegen wollen mittel- und osteuropäische Staaten eine Aufstockung verhindern.

Für die Weiterentwicklung der EU-internen Klimapolitik wäre es hochproblematisch, wenn die EU mit der Verhandlungs-

position in Paris auftreten würde, dass dort ein »Protokoll« verabschiedet werden soll. Ein »protokollfixiertes« Erwartungsmanagement seitens der EU hätte fast zwangsläufig zur Folge, dass das Verhandlungsergebnis von Paris in Europa als unzureichend und die EU als Verliererin der Verhandlungen wahrgenommen werden würde, weitgehend unabhängig davon, welche Detailregelungen in einem alternativen rechtlichen Instrument getroffen werden. Die Auswirkungen würden denen von Kopenhagen 2009 ähneln: Einer Erhöhung des inner-europäischen Ambitionsniveaus wäre der Boden entzogen.

Auch andere Elemente des Kommissions-Vorschlags sind unzulänglich auf das fragile Gleichgewicht in der EU-internen Klimapolitik abgestimmt, etwa der Vorschlag, die Emissionsminderungsziele der Vertragsparteien alle fünf Jahre formell überprüfen zu lassen. Die EU müsste sich dann für 2025 ein Zwischenziel setzen. Nimmt man die Polarisierungstendenzen in der EU-Klimapolitik seit 2010 in den Blick, die regelmäßig nur mit mühsamen Konsensentscheidungen der Staats- und Regierungschefs befriedet werden können, so ist gegenwärtig kaum vorstellbar, dass die Regierungen Mittel- und Osteuropas bereit sein werden, über kurzfristige Änderungen oder zusätzliche EU-interne Klimaziele zu verhandeln. Seit Jahren geht jede Grundsatz- und fast jede Detailentscheidung in der EU-Klimapolitik mit fundamentalen Differenzen einher, die dem internationalen Vorreiter-Image der EU erkennbar schaden. Deshalb ist die Kommission derzeit bestrebt, diese Konfliktpotentiale zu begrenzen, etwa indem sie die Klärung strittiger Details bei der Umsetzung der EU-Energie- und -Klimaziele 2030 auf die lange Bank schiebt. Dazu zählen auch die Anrechnungsregeln für Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF), die vor allem für Mitgliedstaaten mit starkem Agrarsektor erhebliche Bedeutung haben. Sie könnten, je nach Ausgestaltung, das Ambitionsniveau der EU bis 2030 deutlich senken.

Globale Klimapolitik nach 2020 – Neustart auf breiter Basis

Die Pariser Verhandlungen sollen einen Neustart für das globale Klimaregime unter der UNFCCC erreichen. Spätestens in Kopenhagen 2009 hat sich gezeigt, dass die Idee eines wissenschaftlich basierten Klimapolitikansatzes in der Tradition internationaler Umweltabkommen nicht funktioniert. Zu viele Interessen hängen inzwischen an der Klimapolitik: Energieversorgung, Entwicklungszusammenarbeit, Finanztransfers, Investitionsstrategien, Risikomanagement. Die Klimaschutzziele sollen in einem Pariser Abkommen bindend verabschiedet werden, aber die Industrieländer haben nicht – wie noch unter dem Kyoto-Protokoll – die alleinige und entscheidende Verantwortung für das Gelingen des Neubeginns. Im Zuge der UNFCCC-Verhandlungen soll vielmehr das Engagement möglichst vieler Staaten abgesichert werden; beim Klimaschutz ab 2020 sollen vor allem die großen Schwellenländer an Bord kommen. Auch soll sich das neue Regime nach 2015 sukzessive weiterentwickeln. Daher muss es Mechanismen beinhalten, die die Vertragsstaaten zu mehr Transparenz in ihrer nationalen Klimapolitik bewegen, die Überprüfung der gemeldeten INDCs und deren Neujustierung verstetigen und den Anliegen der vom Klimawandel betroffenen Länder mehr Raum geben. Aus diesen Gründen sind die Industriestaaten als Finanzgeber stark in der Pflicht.

Die EU als Gastgeber – Moderator und Agenda-Setter?

Die EU steht vor dem Pariser Gipfel erneut vor der Herausforderung, die Rolle des Gastgebers mit der Funktion des Antreibers im Klimaschutz zu vereinbaren. Der Gastgeber soll durch geschicktes Moderieren divergierender Interessen eine erfolgreiche Konferenz ermöglichen. Dies kann im Widerspruch zu den eigenen Ambitionen der EU für das Post-2020-Klimaregime stehen. Als Gastgeber darf Frankreich keine EU-Interessen vertreten oder gar durchzusetzen

versuchen. Um dennoch die wesentlichen Punkte voranzutreiben, kommt es darauf an, dass die Mitgliedstaaten eng zusammenarbeiten und bereits deutlich vor der Pariser Konferenz mit der Kommission, der luxemburgischen Ratspräsidentschaft und Frankreich die Rollenverteilung klären. Dazu gehört auch, dass die Mitgliedstaaten bis zur Verabschiedung des EU-Verhandlungsmandats (spätestens im Herbst 2015) intensiv darüber beraten, inwieweit sie den vergleichsweise ambitionierten, aber in den UNFCCC-Verhandlungen kaum konsensfähigen Vorschlägen der Generaldirektion Klimapolitik für ein globales Klimaregime tatsächlich folgen wollen und wie weit sie diese als »bargaining chips« nutzen wollen, damit zum Beispiel die USA in anderen Punkten einlenken.

Die von der EU vorgestellten Klimaziele und -maßnahmen und die Kommissionsvorschläge für ein Pariser Abkommen tragen dem sich global abzeichnenden Regimewandel zwar zu wenig Rechnung, enthalten aber wichtige Eckpunkte. Den Spagat zwischen den Rollen als Gastgeber und ehrgeizigem Agenda-Setter kann die EU nur mit Hilfe einer klaren internen Arbeitsteilung meistern. Deutschland sollte bereits frühzeitig darauf hinwirken, dass die geforderte regelmäßige Überprüfung der INDCs auch in der EU so stattfinden kann, dass kurzfristige Ambitionssteigerungen tatsächlich zu verwirklichen wären. Zudem sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die EU möglichst bald eine gemeinsame Position zur internationalen Klimafinanzierung verabschiedet. Dieses Thema sollte sie auch im Rahmen der deutschen G7-Präsidentschaft voranbringen. Der G7-Gipfel im Juni sollte genutzt werden, um die Zusammenarbeit mit den USA zu vertiefen und die INDC-Meldungen großer Industriestaaten zu komplettieren. Nicht zuletzt müssen die Schwellenländer motiviert werden, dem Beispiel Mexikos zu folgen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin und des Autors 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