

gen Modells von Wachstum gerät die Welt in eine Sackgasse. Die Menschheit muss von Quantität auf Qualität umschalten. Wer dann beim Aufbau einer ökologischen Infrastruktur führend ist, wird den nächsten Wirtschaftszyklus entscheidend prägen. Er wird Innovationskraft gewinnen und auf den Weltmärkten große Stärke erzielen. Das ist allerdings nicht mit wenigen Teilkorrekturen zu erreichen. Vielmehr geht es um vier große Reformbereiche, die für eine friedliche und gute Zukunft entscheidend sein werden:

Erstens: die Neudefinition des technischen Fortschritts, die Innovationen auf die Naturverträglichkeit und die Schonung der natürlichen Lebensgrundlagen legt.

Zweitens: eine Wirtschafts- und Unternehmensverfassung, die eine sozial-ökologische Marktwirtschaft zulässt und

nicht länger von der totalen Dominanz der Ökonomie ausgeht.

Drittens: eine gerechte Verteilung der Lasten und Kosten des ökologischen Umbaus – innerhalb der Gesellschaft, international und zwischen den Generationen.

Und *viertens* ein kulturelles Verständnis von Freiheit und Verantwortungen, das den Begrenzungen der Erde und der Endlichkeit des Naturkapitals gerecht wird.

Kurz: Die Politik ist gefordert, ein neues Denken und Handeln zu verwirklichen.



Michael Müller (*1948)
 MdB, ist seit 2005 Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
michael.mueller@bundestag.de

Anna Leipprand und Camilla Bausch

Europäische Klimapolitik – Erfolgsgeschichte oder Mogelpackung?

Welche Bedeutung haben die aktuellen klimapolitischen Aktivitäten und Initiativen Europas? Erfüllt Europa den eigenen Anspruch einer Führungsrolle im weltweiten Klimaschutz? Handelt es sich bei der Europäischen Klimapolitik der vergangenen Monate um eine wirkliche Erfolgsgeschichte – oder nur um eine gut vermarktete Täuschung der Öffentlichkeit? Im Folgenden beleuchten Anna Leipprand und Camilla Bausch einige Meilensteine der internationalen und Europäischen Klimapolitik vor dem Hintergrund dieser Fragestellungen.

In der Wissenschaft besteht heute kaum noch ein Zweifel daran, dass die Menschheit durch die Emission von Treibhausgasen (THG) die Erwärmung des globalen Klimas mitverursacht. Auch über die Folgen dieser Klimaänderung sind immer differenziertere Informationen verfügbar (vgl. *Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC, 2007). Extreme Wetterlagen werden an Häufigkeit und Intensität zu-

nehmen – die Hitzewellen, Dürreperioden, Waldbrände und Flutkatastrophen der vergangenen Monate und Jahre vermitteln eine Vorstellung davon, was aller Wahrscheinlichkeit nach auf uns zukommt. Die Folgen des Klimawandels erschweren eine weltweite nachhaltige Entwicklung: sie verursachen hohe Kosten, sie betreffen die ärmsten Länder in besonderer Weise, sie gefährden den Erhalt

der natürlichen Lebensgrundlagen, und sie können zu Verteilungskonflikten und zu politischer Destabilisierung führen (vgl. z.B. *Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen der Bundesregierung*, 2007). Nicht umsonst ist der Klimawandel mittlerweile auch in die Agenda des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen aufgenommen worden. Es ist klar: Wir stehen vor einem gewaltigen Problem und müssen schleunigst handeln.

Die Europäische Gemeinschaft und einzelne europäische Länder haben sich früh für den internationalen Klimaschutz eingesetzt und von Anfang an eine führende Rolle bei der Entwicklung eines internationalen Klimaregimes eingenommen. Auf Drängen Europas hin haben sich die Industrieländer mit dem Kyoto-Protokoll auf bindende Ziele für die Reduzierung von THG-Emissionen eingelassen, und diplomatische Bemühungen der EU haben dazu beigetragen, dass das Protokoll durch Russland ratifiziert wurde, so dass es im Februar 2005 endlich in Kraft treten konnte. Die EU hat darüber hinaus als erste Staatengruppe dieser Größe bereits 2005 einen Handel für THG-Emissionen eingeführt. Damit wurde schon drei Jahre vor Beginn des internationalen Emissionshandels im Jahr 2008 eine »Probephase« in Europa durchgeführt und ein Markt für Emissions-Zertifikate geschaffen. Dennoch besteht kein Grund zur Beruhigung: Zum einen reichen die vereinbarten Ziele nicht im Entferntesten aus, um die globale Erwärmung einzudämmen; zum anderen regelt das Kyoto-Protokoll konkrete Minderungen von THG-Emissionen nur bis 2012. Wie soll es danach weitergehen? Wie kann der weltweite Ausstoß rechtzeitig und in ausreichendem Umfang gesenkt werden?

Selbst mit den besten Absichten ist es nicht einfach, Antworten auf diese Fragen zu finden. Der Kyoto-Ansatz zur Stabilisierung des Weltklimas trifft auf große

Widerstände. Der offizielle Ausstieg der USA aus dem Prozess im Jahr 2001 erschwert seitdem auch die Einbindung der Entwicklungsländer, da diese – mit Recht – erwarten, dass die Industrieländer als Hauptverantwortliche für den Ausstoß von Schadstoffen in den vergangenen Jahrzehnten beim Klimaschutz vorangehen. Der wachsende Anteil bestimmter Entwicklungsländer wie etwa China am weltweiten Schadstoffausstoß macht jedoch deutlich, dass nur eine gemeinsame Anstrengung erfolgreichen Klimaschutz ermöglichen kann.

Der G8-Gipfel verbessert die Bedingungen für internationale Verhandlungen

Spätestens mit dem G8-Gipfel in Heiligendamm im Juni diesen Jahres rückte der Klimaschutz ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Zusammen mit Großbritannien, Frankreich und Italien bemühte sich die deutsche Präsidentschaft, mindestens eines von zwei europäischen Kernzielen in der Gipfelerklärung zu verankern: die Begrenzung der globalen Erwärmung auf 2 °C gegenüber vorindustriellen Werten, und die Halbierung der THG-Emissionen bis 2050 im Vergleich zum Basisjahr 1990. Dies ist nur zum Teil gelungen. Das Ziel zur Begrenzung der globalen Erwärmung taucht in der Gipfelerklärung gar nicht auf, und in Bezug auf die Reduktion von Emissionen lautet die zentrale Formulierung, dass die G8 »die Entscheidung der Europäischen Union, Kanadas und Japans, die zumindest eine Halbierung der globalen Emissionen bis 2050 beinhaltet, ernsthaft prüfen werden«.

Diese Formulierung im G8-Dokument wird unterschiedlich bewertet. Angesichts der Dringlichkeit der Probleme erscheint die Versicherung einer »Prüfung« anstelle einer konkreten Handlungsversprechen unbefriedigend. Entsprechend hart war die Kritik von Teilen der Zivilgesellschaft. Andererseits ist es unter politi-

schen Gesichtspunkten ein Erfolg, dass die USA zur Unterzeichnung eines Dokumentes bewegt werden konnten, das die Halbierung der Emissionen bis 2050 zumindest erwähnt. Darüber hinaus enthält die Gipfelerklärung weitere Punkte, für die eine Unterstützung durch die USA bis vor kurzem undenkbar gewesen wäre. Zum Beispiel erkennen die G8 in ihrer Erklärung die Erkenntnisse des jüngsten Klimaberichtes des IPCC an und äußern sich besorgt darüber; sie erklären, dass international verbindliche Reduktionsziele vereinbart werden sollen; sie bekennen sich zu einer Fortführung des internationalen Klimaschutzprozesses unter dem Dach der Vereinten Nationen (VN) und geben dafür sogar einen Zeitrahmen vor: Bis 2009 soll eine globale Übereinkunft erzielt werden.

Gespräche der G8 mit den Regierungschefs von Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika (sog. G8+5) verliefen da-

gegen beim Thema des internationalen Klimaschutzes weitgehend ergebnislos. Dennoch ist es sehr wahrscheinlich, dass der G8-Gipfel die Voraussetzungen für weitere Verhandlungen im Rahmen des internationalen Klimaschutzprozesses verbessert hat. Das Bekenntnis auch der USA zum VN-Prozess ist dabei ebenso wichtig wie die Aufnahme eines vertieften Dialogs mit wichtigen Entwicklungsländern. Beides sind wesentliche Voraussetzungen, um die Pattsituation in den internationalen Verhandlungen aufzulösen und die entscheidenden Emittenten zu quantifizierten Beiträgen im Rahmen eines umfassenden zukunftsgerichteten Regimes zu bewegen. Die nächste Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls und der Klimarahmenkonvention findet im Dezember diesen Jahres auf Bali statt. Wenn – wie von den G8 offiziell angestrebt – bis 2009 ein neues VN-Abkommen ausgehandelt werden soll, müssen auf Bali der

Zeitplan und die inhaltlichen Rahmenbedingungen abgesteckt werden. Zumindest die G8 können kaum von den beschlossenen Zielvorgaben abweichen.

Das Energie- und Klimapaket sendet wichtige Signale

Die wohl wichtigste aktuelle Etappe der Europäischen Klimapolitik stellt das sogenannte »Energie- und Klimapaket« dar, das beim Frühjahrsgipfel 2007 von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union verabschiedet wurde. Es ist insofern wegweisend, als es die energie- und die klimapolitischen Debatten und Prozesse erstmalig explizit miteinander verbindet und den engen Zusammenhang zwischen beiden hervorhebt. Entsprechend enthalten die Beschlüsse sowohl quantitative Zielvorgaben für die Reduktion von THG-Emissionen als auch für die Steigerung der Energieeffizienz und den Ausbau der erneuerbaren Energien. Die EU verspricht, ihre Emissionen bis 2020 um 20 % gegenüber 1990 zu senken – unabhängig vom Ausgang der internationalen Verhandlungen. Für den Fall, dass ein globales Übereinkommen erzielt wird, das vergleichbare Emissionsminderungen für entwickelte Länder und wesentliche Beiträge der Entwicklungsländer vorsieht, erklärt sich Europa bereit, dieses Ziel auf eine Minderung um bis zu 30 % zu verschärfen. Um die Reduktionsziele zu erreichen, soll unter anderem die Energieeffizienz bis 2020 soweit erhöht werden, dass erneuerbare Energien 20 % des gesamten Energieverbrauchs der Gemeinschaft liefern. Dies stellt gleichzeitig auch einen Beitrag zur europäischen Energiesicherheit dar.

Die Beschlüsse des Frühjahrsgipfels senden ein starkes Signal auch nach außen: Europa ist bereit zu handeln, notfalls auch im Alleingang. Dass sich die 27 Mitgliedstaaten der EU hierauf einigen konnten, kann als wesentlicher politi-

scher Erfolg bewertet werden. Dennoch wurde nach dem Gipfel kritisiert, dass diese eigenständige Verpflichtung nicht höher gesteckt wurde, denn die EU selbst geht davon aus, dass eine Reduktion der Emissionen der Industrieländer um 20 % nicht genug sein wird, um die globale Erwärmung auf die geforderten 2 °C zu begrenzen. Allerdings ist es aus Gründen der Verhandlungstaktik nachvollziehbar, die Beteiligung anderer Länder an der Lösung eines gemeinsamen Problems zur Bedingung für ein stärkeres Eigenengagement zu machen und damit den Forderungen einen besonderen Nachdruck zu verleihen.

Die Umsetzung der Ziele stellt die größte Herausforderung dar

In den internationalen Klimaverhandlungen und in ihren eigenen strategischen Dokumenten hat sich die EU klar positioniert. Für die Glaubwürdigkeit Europas wird aber letztendlich entscheidend sein, ob es gelingt, die selbst gesetzten Ziele tatsächlich zu erreichen und die Emissionen substanziell zu reduzieren. Tatsächlich ist die Bilanz der Klimaschutzbemühungen der Europäischen Union bisher zwiespältig. Im Jahr 2004 lagen die gesamten THG-Emissionen der EU-15 nach Angaben der Kommission um lediglich 0,9 % unter denen des Basisjahres 1990. Damit wird sie ihr Kyoto-Ziel von –8 % kaum aus eigener Kraft erreichen können. Um die Verpflichtungen zu erfüllen, werden die Mitgliedstaaten Emissionsreduktionen etwa aus Projekten in Entwicklungs- und Schwellenländern anrechnen lassen müssen.

Dabei hat Europa bereits eine Reihe von Maßnahmen zum Klimaschutz auf den Weg gebracht: das Europäische Klimaschutzprogramm (ECCP) erarbeitet unter Einbindung relevanter Akteure Maßnahmen in den verschiedensten Bereichen der Klimapolitik. Als Ergebnisse

wurden z.B. Richtlinien zur Energieeffizienz von Gebäuden, zu erneuerbaren Energien und zum Emissionshandel verabschiedet.

Der Europäische Emissionshandel startete im Jahr 2005. Seine Einrichtung bedeutete angesichts fehlender Daten Grundlagen und hohem Zeitdruck eine erhebliche Kraftanstrengung und galt zunächst als ein großer politischer Erfolg. Allerdings ist es in dieser »Testphase« noch nicht gelungen, das handelbare Gut »Emissionszertifikate« ausreichend zu verknappen – als die Überallokation offensichtlich wurde, kam es zu einem dramatischen Preisverfall. Bisher hat der Emissionshandel weder nennenswerte Erfolge in Bezug auf die Reduzierung des Schadstoffausstoßes durch anspruchsvolle Mengenbegrenzungen (*Caps*) erzielt, noch spürbare Impulse für eine Restrukturierung des Energiesektors gegeben.

Für eine abschließende Beurteilung dieses Instruments ist es noch zu früh – die zweite Runde läuft gerade an. Diese muss ein Erfolg werden, soll der Emissionshandel an Fahrt gewinnen, Investitionsanreize setzen, als Beispiel für andere Länder gelten und die Gesamtkosten für die notwendigen Emissionsminderungen verringern. Entsprechend hat die Europäische Kommission erheblichen Druck auf die Mitgliedstaaten ausgeübt, die nationalen *Caps* zu verschärfen. Erfolge spiegeln sich in den Preisen der Zertifikate für die zweite Handelsperiode 2008-2012 wider, die wesentlich über jenen der laufenden Periode liegen.

Wenn die EU ihre ehrgeizigen Klimaschutzziele erreichen will, muss sie dafür sorgen, dass diese in die gesamte EU-Politik integriert werden – andernfalls werden Bemühungen an einer Stelle durch kontraproduktive Entwicklungen an anderer Stelle zunichte gemacht. Zum Beispiel muss die Verwendung Europäischer Fördermittel auf Klimatauglichkeit überprüft werden. Eine aktuelle Studie von

CEE BANKWATCH NETWORK und FRIENDS OF THE EARTH EUROPE zeigt, dass der geplante Einsatz der Struktur- und Kohäsionsfondsmittel in den zehn neuen Mitgliedstaaten in eklatantem Widerspruch zu den Klimazielen der EU steht, und dass insbesondere die neuen Mitgliedstaaten auf dem besten Weg sind, sich durch einseitig ausgerichtete Investitionen – etwa in Autobahnen und fossile Kraftwerke – die Möglichkeiten für eine emissionsarme Strukturentwicklung zu »verbauen«.

Rahmenbedingungen

Bei der Bewertung der Europäischen Klimapolitik sind die Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Auf der internationalen Ebene ist die EU ein Akteur unter vielen; ambitionierte diplomatische Bemühungen und politische Erfolge sollten honoriert werden, selbst wenn sie nur kleine Fortschritte für den Klimaschutz bringen. Hier haben europäische Staaten im Rahmen der G8-Verhandlungen großes Engagement gezeigt. Bleiben die Auswirkungen unbefriedigend, so kann die EU nur bezüglich ihrer eigenen Maßnahmen zum Klimaschutz verantwortlich gemacht werden. Angesichts der konkreten Zielvorgaben des Energie- und Klimapakets ist zu hoffen – und darauf zu drängen – dass Europa auch auf der Ebene konkreter Schritte seine Glaubwürdigkeit und seine Vorreiterrolle bestätigt und ausbaut.



Anna Leipprand
ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin
bei ECOLOGIC, Institut für
Internationale und Europäische
Umweltpolitik in Berlin.
leipprand@ecologic.de



Camilla Bausch
ist Senior Fellow bei ECOLOGIC,
Institut für Internationale
und Europäische Umweltpolitik
in Berlin.