

Dröge, Susanne

Research Report

Die EU-Klimastrategie: Bausteine für die internationale Klimapolitik nach 2012

SWP-Aktuell, No. 12/2007

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Dröge, Susanne (2007) : Die EU-Klimastrategie: Bausteine für die internationale Klimapolitik nach 2012, SWP-Aktuell, No. 12/2007, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254662>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die EU-Klimastrategie

Bausteine für die internationale Klimapolitik nach 2012

Susanne Dröge

Die Europäische Kommission hat am 10. Januar ihr klima- und energiepolitisches Paket vorgestellt. Es bündelt verschiedene Vorschläge für den Rat der EU-Mitgliedstaaten, der im März unter der deutschen Präsidentschaft die Ziele der künftigen Klima- und Energiepolitik der EU beschließen soll. Da die Zeit für Verhandlungen über internationale Klimapolitik nach Auslaufen des Kyoto-Protokolls im Jahr 2012 knapp wird, sind die Empfehlungen im Strategiepapier auch wegweisend für die weltweite Entwicklung. Zu den Eckpunkten des Pakets gehören die Festlegung eines Mindestziels für die Reduktion von Treibhausgasemissionen, die Fortführung des europäischen Emissionshandelssystems, die Steigerung der Energieeffizienz, der Ausbau der erneuerbaren Energien und Technologieförderung. Welche Signale gehen von dieser Strategie an andere große Industrieländer und die schnell wachsenden Schwellenländer aus? Wie ist sie im Hinblick auf die Debatte über ein Klimaregime nach dem Jahr 2012 und vor dem Hintergrund des jüngsten alarmierenden Berichts des Weltklimarats zu bewerten?

Die EU hat durch ihre bisherige Rolle in der Klimapolitik und durch ihre Zugehörigkeit zur Gruppe der Großemittenten eine besondere Verantwortung für die internationale Klimapolitik und die Verständigung über ein neues Klimaregime für die Zeit nach 2012. Will man eine vertragliche Lösung auf internationaler Ebene für die folgende Epoche finden, müssen die Grundlagen dafür in diesem und im nächsten Jahr geschaffen werden. Auf der internationalen Bühne fehlte es in der klimapolitischen Debatte jedoch bisher an einem Konsens oder einem starken Bündnis für einen koordinierten Fortschritt. Dies ist insbesondere angesichts des aktuellen Berichts

des Weltklimarats der Vereinten Nationen (International Panel for Climate Change, IPCC) besorgniserregend. Denn dessen Aussagen zum Zustand des Weltklimas lassen keine Zweifel mehr am Ernst der Lage.

Die EU-Kommission hat in ihrem Strategiepapier vorgeschlagen, dass sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union auf eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 20 Prozent festlegen.

Für eine Beurteilung der EU-Klimastrategie ist es wichtig zu unterscheiden, wie sich diese nach innen und nach außen auswirkt.

Kompromiss zwischen Wettbewerbs-, Versorgungs- und Klimaziel

Auf EU-Ebene ist das 20-Prozent-Ziel ein Kompromiss zwischen den europäischen Industrieinteressen und den Wünschen des Umweltkommissariats. Vor der Präsentation des Strategiepapiers hatte es zahlreiche Spekulationen darüber gegeben, wie hoch die darin geforderte Reduktion von Treibhausgasen ausfallen würde. Offen war, ob das ambitionierte Ziel einer 30-prozentigen Verminderung der Treibhausgase bis 2020 (Basisjahr 1990) aufgegriffen würde. Die Kommission betont, dass es sich bei den jetzt empfohlenen 20 Prozent um ein Mindestziel handelt, das in internationalen Verhandlungen auf 30 Prozent angehoben werden soll, wenn sich andere Industrienationen dieser Vorgabe anschließen. Mit dieser Klausel trägt die Kommission den Sorgen Rechnung, dass die europäische Wettbewerbsfähigkeit angesichts der ausbleibenden Anstrengungen anderer großer Industriestaaten zu stark leiden könnte.

Die energiepolitische Debatte in der EU ist zudem durch die Unterbrechungen der russischen Gas- (2006) und Öllieferungen (2007) angeheizt worden, die zeitweise die Sicht auf die klimapolitischen Zwänge vollkommen zu versperren drohten. Hier hat die Kommission einen kühlen Kopf bewahrt und die schnell wachsenden Herausforderungen des Klimawandels nicht hinter tagespolitische Probleme zurückgestellt. Die Absicht, den Treibhausgasausstoß zu mindern, bildet einen Schwerpunkt im sogenannten Zieldreieck von Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Sicherheit, wie es im energiepolitischen Grünbuch der Kommission vom März 2006 definiert wurde.

Im Hinblick auf die anderen großen Industrienationen ist es unerlässlich, dass die EU ihre Vorgaben zur Senkung der CO₂-Emissionen weiter verschärft, weil es die Glaubwürdigkeit ihrer Klimapolitik stärkt. Deren Ziel ist es unter anderem, die Erwärmung der Erde auf durchschnittlich 2°C zu begrenzen. Allerdings kann die EU allein nicht annähernd die dafür eigentlich nötigen Reduktionswerte

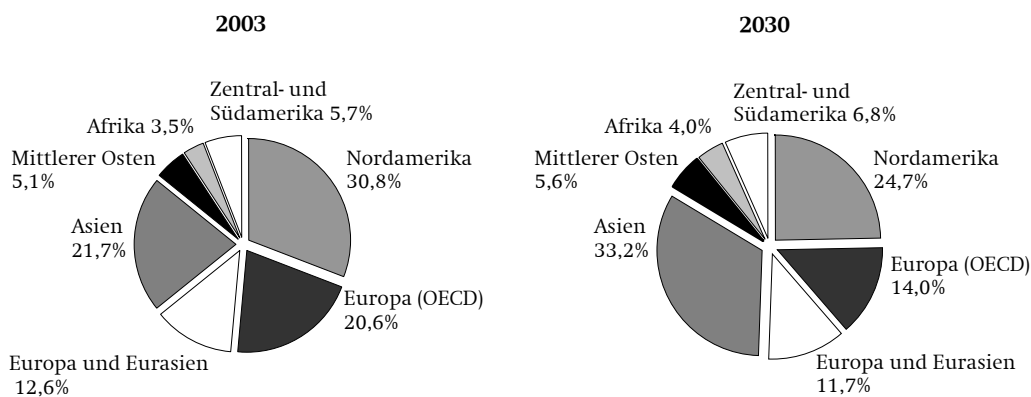
erreichen, da – wie der Weltklimarat in seinem Vierten Sachstandsbericht aufführt – die bisher angefallene Konzentration von Treibhausgasen in den nächsten Jahrzehnten ohnehin eine Erwärmung um 1,8°C bewirken wird. Die Kommission selbst mahnt in ihrem Bericht an den Rat, dass bis zum Jahr 2050 weltweit bis zu 50 Prozent der Emissionen gegenüber dem Niveau von 1990 eingespart werden müssten, um das Klima wirksam schützen zu können. Angesichts der Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung würde dies für die Industrieländer bedeuten, dass sie ihren CO₂-Ausstoß bis zum Jahr 2050 um bis zu 80 Prozent senken müssten.

Anteil der EU an den weltweiten Emissionen sinkt

Die EU ist derzeit etwa für ein Sechstel der weltweiten CO₂-Emissionen und für ein Fünftel der gesamten Treibhausgasemissionen der Industrieländer verantwortlich (siehe Annex I des Kyoto-Protokolls). Das rasante Wirtschaftswachstum in Schwellenländern wie Brasilien, Indien, China oder Südafrika geht zum Teil mit überproportionalen CO₂-Emissionssteigerungen einher. Unter der Annahme einer ungebremsten Fortsetzung der derzeitigen Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten rechnen Studien damit, dass der weltweite Energiekonsum um über 70 Prozent steigen wird. Das Schaubild illustriert den Anteil verschiedener Regionen am Energieverbrauch im Jahr 2003 sowie eine Prognose für 2030. Da die fossilen Energieträger weiterhin den Löwenanteil zur Energieversorgung beisteuern werden, wird sich der Ausstoß von CO₂, wenn keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden, entsprechend dramatisch erhöhen. Daran werden die Entwicklungs- und Schwellenländer mindestens zu drei Vierteln beteiligt sein. Der *World Energy and Climate Policy Outlook* der EU aus dem Jahr 2003 prognostiziert, dass der Anteil der EU am weltweiten Bruttoinlandsprodukt von 62 Prozent (2000) auf 45 Prozent (2030) sinken wird.

Schaubild

Anteile am globalen Energieverbrauch in den Jahren 2003 und 2030 nach Regionen



Quelle: Energie Information Agency (EIA), *International Energy Outlook 2006*, eigene Berechnungen.

Der Anteil der EU an den Treibhausgasemissionen wird also aufgrund einer Kombination aus einem relativ geringeren Wirtschaftswachstum und einem unterproportionalen Anstieg des Energieverbrauchs sinken. Dies gilt auch dann noch, wenn die Schwellenländer große Fortschritte bei der Entkopplung von Wachstum und Energieverbrauch machen sollten. Geht man zusätzlich davon aus, dass Europa den Aktionsplan zur Energieeffizienzsteigerung (19.10.2006) konsequent umsetzt, wird dieser Trend noch verstärkt.

Die Rolle des Europäischen Emissionshandelssystems

Ein wichtiges, wenn auch nicht überraschendes Signal hat die Kommission für den Emissionshandel gesetzt. Der Handel mit Emissionszertifikaten ist ein wesentliches Steuerungsinstrument sowohl auf EU-Ebene als auch in einzelnen Mitgliedsstaaten, um die Reduktion des CO₂-Ausstoßes beeinflussen zu können. Derzeit werden vor allem die Unternehmen veranlasst, Emissionsziele einzuhalten. Eine höhere Versorgungssicherheit (wachsender Anteil erneuerbarer Energien) und eine steigende

Wettbewerbsfähigkeit auf internationalen Märkten (Stimulation von Effizienzsteigerungen und Innovationen) sind ein erwünschter Nebeneffekt.

Allerdings ist noch völlig offen, wie dieses Instrument verbessert werden kann. Das System, das vor der zweiten Handelsphase (2008–2012) steht, muss dringend auf den Prüfstand. Probleme gibt es einerseits mit der Preisbildung im Zertifikatemarkt sowie der Zertifikate im Stromsektor und andererseits mit den hohen Schwankungen der CO₂-Preise. Zwar wurden die ersten beiden Handelsperioden von der EU explizit als Probezeit deklariert. Die aktuelle nationale Ausgestaltung der Zuteilung von Emissionszertifikaten hat die Undurchsichtigkeit bei der Preisbildung jedoch erhöht. Da bisher auf die Auktionierung von Emissionsrechten verzichtet wurde, die ein wichtiger Teil der Testphase sind, hängt die Zuteilung nicht zuletzt von den Möglichkeiten der Unternehmen ab, Einfluss auf die nationalen Entscheidungsträger zu nehmen. Ohne Auktionierung fehlt auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht die Offenlegung des Zertifikatwerts. Da die kostenlose Zuteilung hohe Vermögenswerte bei den Unternehmen schafft, entstehen

Begehrlichkeiten, diese Rechte auch künftig ohne Auktionierung zu verteilen (*grandfathering*). Daher sind dringend klare und verbindliche Vorgaben auf EU-Ebene erforderlich, damit die Auktionierung eingeführt wird und die Allokationsmengen nicht durch nationale Ausnahmen unterlaufen werden können.

Die hohen Preisschwankungen für eine Tonne CO₂ sollten lediglich abgeschwächt werden. Der Preis wird unter anderem bestimmt durch die in der zweiten Allokationsphase erfolgenden Emissionszuteilungen, die Anrechnung von Zertifikaten aus den Kyoto-Mechanismen (Clean Development und Joint Implementation) und nicht zuletzt durch die konjunkturelle Entwicklung und die Energiemärkte.

Das Bekenntnis zum Emissionshandelssystem ist neben der Planungssicherheit für die beteiligten Unternehmen jenseits von 2012 ein wichtiges internationales Signal. Der Zertifikatemarkt kann langfristig auch international bedeutend sein, wenn einzelne Staaten sich auf verbindliche Ziele verpflichten. Die EU konnte sich bereits als Vorreiter etablieren. Auf bundesstaatlicher Ebene besteht in den USA Interesse daran, diese Regelungen zu übernehmen und die Märkte zu integrieren. China möchte in Peking ebenfalls eine Handelsbörse für Zertifikate einrichten. Aber auch für den internationalen Markt muss das EU-Zuteilungs- und -Handelssystem transparenter werden, um nicht zuletzt auch die Wettbewerbsfähigkeit und die Sicherung der Energieversorgung nicht zu gefährden.

Maßnahmen für die Erreichung des Klimaziels

Die EU führt in ihrem Strategiepaket als Maßnahmen zur Erreichung des Klimaziels neben dem Emissionshandel die Steigerung der Energieeffizienz auf, die Gegenstand des Energieeffizienz-Aktionsplans vom Oktober 2006 ist. Sie soll bis zum Jahr 2020 zu einer Verringerung des Primärenergieverbrauchs um 20 Prozent führen. Weiter-

hin soll der Anteil der erneuerbaren Energieträger am Energiemix bis zu diesem Zeitpunkt auf 20 Prozent steigen. Das soll sowohl für Strom und Biokraftstoffe als auch für Wärmeerzeugung und Kühlung gelten. Ergänzend schlägt die Kommission vor, kohlenstoffarme Technologien im Energiesektor zu fördern.

Energieeffizienz steigern

Energieeffizienz lässt sich insbesondere sektoral gezielt erhöhen, zum Beispiel durch die Förderung neuer Technologien oder durch Verbrauchsstandards für Geräte oder Verkehrsmittel. Auch das Nachrüsten bestehender Einrichtungen, etwa zur Wärmedämmung des Gebäudebestands, bietet großes Einsparpotential. Für andere Länder kann eine Zusammenarbeit sowohl auf der technologischen Ebene als auch im Bereich innovativer Politikansätze attraktiv sein.

Für die Energieeffizienzsteigerung sieht die EU-Kommission daher nicht nur die Maßnahmen in der EU als entscheidend an. Sie schlägt auch die Entwicklung eines neuen internationalen Vertragswerks zwischen OECD- und Schwellenländern im Rahmen der G8-Präsidentschaft Deutschlands vor, das spätestens im Jahr 2012 zur Unterzeichnung bereitstehen soll. Das internationale Einsparpotential durch effizientere Energienutzung wird auf 20 Prozent der heutigen CO₂-Emissionen geschätzt. Eine solche Initiative wäre auch ein Baustein für ein Klimaregime nach 2012. Für Entwicklungs- und Schwellenländer böte dies eine Möglichkeit zu gezielter Kooperation im Verkehrs-, Bau- und Energiesektor, zudem könnte die Entwicklung gemeinsamer Standards zur Verminderung des Energieeinsatzes vorangebracht werden.

Erneuerbare Energien ausbauen

Die EU hatte sich schon einmal das ambitionierte Ziel gesetzt, bis 2010 den Anteil erneuerbarer Energieträger am Energiemix

auf 12 Prozent zu steigern. Da sich nicht alle EU-Mitglieder dieser Strategie angeschlossen haben, wird diese Marke nicht von allen erreicht werden. Jetzt sollen bestehende Instrumente der Energiepolitik besser genutzt werden (etwa die Richtlinie über Strom aus erneuerbaren Energien von 2001), auch um Investitionsanreize zu geben. Neben dem Klimaschutz ist die Versorgungssicherheit stärker in den Vordergrund gerückt. Sie eignet sich in besonderer Weise dazu, die bisher nicht sehr investitionsfreudigen EU-Länder zum Handeln zu ermutigen. Die Kommission will dies mit Hilfe von Nationalen Aktionsplänen koordinieren, ohne in die souveräne nationale Entscheidung über die Zusammensetzung des Energiemix einzugreifen. Neue Gesetzesvorlagen sind jedoch in Planung.

Förderstrategien definieren

Mit diesem Teil der Strategie steht die EU vor einer komplexen Aufgabe. Zum einen muss bei der Förderung erneuerbarer Energien klar zwischen den einzelnen Technologien differenziert werden. Während die Kosten der Produktion von Wasser- und Windkraft und von Teilen der Biomasseproduktion nahezu konkurrenzfähig sind, hinken andere Technologien wie Solarenergie, Erdwärme oder Meeresenergie noch deutlich hinterher. Hier ist abzuwägen, ob die zur Verfügung stehenden Mittel für teure Technologien mit offenem zeitlichem Horizont und hohem Potential (wie Photovoltaik) eingesetzt werden sollen oder für solche alternativen Methoden, bei denen kurzfristig Marktreife zu erwarten ist. Aufgrund der bestehenden Unsicherheit in Forschung und Entwicklung und angesichts der Höhe der Fördersummen ist hier ein schwieriger Abstimmungsprozess zu erwarten.

Zum anderen hat die EU-Kommission kein Mandat, in den Energiemix einzelner Mitgliedstaaten einzugreifen. Entscheidungen über die Energieversorgung fallen in die Hoheit der nationalen Souveränität. Das schließt aber nicht aus, dass der Rat

sich auf verbindliche Regeln beim Anteil der erneuerbaren Energien einigt und so indirekt den Energiemix der Mitgliedstaaten beeinflusst.

Zur Erreichung des Klimaziels sind eindeutige Richtlinien wichtig. Dies ist eine klare Vorgabe, die Anstrengungen in allen EU-Staaten gleichermaßen fortzuführen und nicht ausschließlich auf »CO₂-arme« Technologien zu setzen, denn darunter fällt auch die Nutzung von Kernenergie. Für eine EU-weite Einigung über die künftige Rolle der Kernenergie besteht derzeit jedoch nur wenig Hoffnung.

Herausforderung: Nachhaltigkeit

Die Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien und die damit verbundene Weiterentwicklung von Technologien trägt dazu bei, die internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen in einem ständig wachsenden Markt zu fördern. Zudem wird die Abhängigkeit von Energieimporten zumindest stabilisiert und langfristig sogar gemindert. Die größte Herausforderung in diesem Politikfeld besteht jedoch in der Nachhaltigkeitsdimension. Insbesondere die Nutzung von Biomasse für alternative Treibstoffe (Bioethanol) wirft Probleme auf. Die Kommission schlägt vor, verbindlich zu bestimmen, dass beim Treibstoffverbrauch im Straßenverkehr bis 2020 mindestens 10 Prozent auf Biotreibstoffe – der ersten (wie Biodiesel) und zweiten Generation (Bioethanol) – entfallen müssen. Sie argumentiert dabei mit der Nachhaltigkeit bei der Gewinnung dieser Energieträger, sowohl für die EU-Erzeuger als auch für Importe.

Dabei sollten jedoch zwei Aspekte berücksichtigt werden. Erstens ist die Gewinnung von Ethanol die energetisch verlustreichste Möglichkeit, Biomasse im wirtschaftlichen Energiekreislauf zu verwenden: Nur etwa 20 Prozent der Energie landet letztlich in den Fahrzeugtanks. Die Verwendung in der Wärmeerzeugung ist wesentlich ertragreicher (bis zu 70% Ausbeute). Die Möglichkeit, Biogas

als Treibstoff für PKW zu nutzen, wurde bisher noch nicht ausreichend geprüft, wobei man an die Erfahrungen mit Erdgas anknüpfen könnte. Hemmend wirkt hier das fehlende Interesse der Autoindustrie. Die Automobilbauer stellen derzeit die Weichen für die Zukunft der Treibstoff-erzeugung, indem sie an der Entwicklung von Fahrzeugen arbeiten, die mit Ethanol betrieben werden, ohne das Verbrauchsniveau zu senken. Nur eine Verbindung von strikteren Auflagen – wie der jetzt beschlossenen Begrenzung der CO₂-Ausstoßmenge pro Kilometer – mit der Verpflichtung zum Einsatz alternativer Treibstoffe kann relevante Verbesserungen in der Klimapolitik hervorbringen.

Zweitens sollte eine Entscheidung zugunsten eines höheren Ethanolverbrauchs auch die Erzeugung einbeziehen. Die produktivsten Pflanzen (wie Palmöl) wachsen nicht in europäischen Breitengraden, sondern in tropischen Regionen. Der gegenwärtig weltgrößte Exporteur von Ethanol ist Brasilien. Indonesien baut die Flächen für den Palmölanbau ebenfalls aus. Gleichzeitig befinden sich dort aber große Regenwaldbestände. Das Argument, über den Einsatz von Bioethanol werde der Klimaschutz gefördert, kann demnach nur mit größter Vorsicht verwendet werden. In dieser Frage ist eine Kooperation mit den Erzeugerländern unabdingbar, um Flächenumwandlungen zu Lasten der CO₂-Senken, die sich derzeit bereits abzeichnen, zu stoppen.

Die internationale Reichweite der EU-Strategie in diesem Feld ist nicht zu unterschätzen. Für eine Klimapolitik nach 2012 müssen die nationalen und regionalen Strategien abgestimmt werden. Auch die USA haben 2006 ein Ziel für Biotreibstoffe beschlossen (25% Verbrauchsanteil bis 2025). Werden aber nationale Anstrengungen nicht miteinander verknüpft, kann das für den Klimaschutz negative Folgen haben, besonders dann, wenn aus nationalen Interessen heraus ineffiziente Lösungen vorangetrieben werden.

Anreiz für internationales Handeln?

Die EU ist ein entscheidender klimapolitischer Akteur und Impulsgeber. Die im Strategiepapier genannten Eckpunkte zur Erreichung des Klimaziels sind geeignet, andere Staaten dazu zu animieren, sich sowohl am Emissionshandel als auch an einer technologischen Zusammenarbeit zu beteiligen. Diesen klaren Anreizen steht aber der Beschluss gegenüber, die Emissionseinsparungen bis 2020 noch einmal um 10 Prozent zu steigern, wenn weitere Industrieländer sich ebenfalls zu einer 30-prozentigen Reduktion verpflichten. Dies erscheint im Licht der derzeitigen Erkenntnisse über den Klimawandel und angesichts der internationalen Stimmungslage eher halbherzig. Denn werden von der EU 10 Prozent mehr Treibhausgase emittiert, so ist dies sicher keine ernstzunehmende »Klimasanktion« für andere Industrieländer, die sich nicht anschließen, auch wenn das Erreichen eines 30-Prozent-Ziels in allen Industrieländern ohne Frage ein klimapolitischer Durchbruch wäre. In Anbetracht der komplexen Interessenlage ist eine kurzfristige Einigung darauf jedoch nicht zu erwarten.

Weichenstellungen für 2007 und 2008

Nachdem bei der 12. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention im November 2006 in Nairobi kein Rahmen für ein neues Klimaregime nach 2012 geschaffen wurde, muss das Ziel auf dem Märzgipfel des Europäischen Rats sein, schnellstmöglich eine international abgestimmte Initiative für die Zeit nach dem Kyoto-Protokoll auf den Weg zu bringen. Die Agenda für eine neue Vereinbarung ist lang und enthält großes Konfliktpotential, weil sowohl unter den Industrieländern als auch zwischen diesen und den Schwellenländern keine Einigkeit in der Klimapolitik besteht.

Trotz des Ausstiegs aus dem Kyoto-Prozess im Jahr 2001 gibt es auch in den USA auf bundesstaatlicher Ebene Anstrengungen für mehr Klimaschutz. An der

Abneigung der US-Administration unter George W. Bush gegen international festgelegte Vorgaben wird sich jedoch mindestens bis 2008 nichts ändern. Die Mauer der Ablehnung wird aber zunehmend löchriger durch die neuen politischen Konstellationen nach den US-Kongresswahlen, bei denen die Demokraten die Mehrheit in Kongress und Senat gewannen. Zudem zeigt die Initiative von zehn großen US-Unternehmen, die ein *Cap and Trade System* (Reduktionsziele mit Emissionshandel) fordern, dass auch in den USA der klimapolitische Handlungsdruck steigt.

Der mit der jetzt vorgestellten Strategie verbundene Plan der EU, weiterhin als Wegbereiter agieren zu wollen, aber höhere Minderungsmarken mit Bedingungen für andere Staaten zu verknüpfen, wird keinen Fortschritt bringen und wurde in den USA bisher nicht als Anreiz wahrgenommen. Vielmehr ist zu erwarten, dass die USA eine klimapolitische Wende einleiten, die zu einem Wechsel in der internationalen Vorreiterschaft führen könnte, wenn sie es schaffen sollten, bei klimafreundlichen Technologien »Klassenbester« zu werden.

Eine internationale Klimapolitik müsste auf den transatlantischen Gemeinsamkeiten aufbauen, die die von der EU geplanten Maßnahmen bereits widerspiegeln: Emissionshandel, Energieeffizienzsteigerungen, Nutzung von erneuerbaren Energien und damit einhergehende Technologieführerschaft.

Post-2012-Regime: Völkerrecht oder Technologiekooperation?

Entsprechend den Interessenlagen der EU und der USA kann man in der Debatte über die Klimapolitik nach 2012 zwei Positionen beobachten. Entweder wird eine Fortsetzung nach Art des Kyoto-Protokolls oder aber ein Regime gefordert, das innerhalb der Klimarahmenkonvention stärker auf Technologiepartnerschaften setzt. Die EU unterstützt traditionell die völkerrechtliche Regelung. Die Kommission rät demgemäß dazu, auch künftig ein stabiles Vertrags-

werk zu etablieren, mit dessen Hilfe eingegangene Verpflichtungen überprüft und durchgesetzt werden können. Zudem ist ohne eine verbindliche Auflage die Begrenzung der Erderwärmung auf höchstens 2°C nicht zu erreichen.

Hingegen ist die US-Regierung 2001 aus dem Kyoto-Prozess ausgestiegen, weil sie das Prinzip der völkerrechtlich vereinbarten Emissionsminderung im Hinblick auf ihre nationalen wirtschaftlichen Interessen für schädlich hält. Um dennoch klimapolitisch aktiv zu werden, proklamierte die US-Regierung für die heimische Industrie ein »Intensitätsziel« (intensity target) auf freiwilliger Basis, dem zufolge bis 2012 eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 18 Prozent pro Einheit BSP erreicht werden soll. Von Beginn an war deutlich, dass unter diesen Umständen die absoluten Emissionen zunehmen würden. Auf internationaler Ebene haben die USA seit 2006 zusammen mit Australien, China, Indien, Japan und Südkorea mit dem *Asia Pacific Partnership on Clean Development and Climate* (APP) eine Initiative ins Leben gerufen, die mit Hilfe der Entwicklung und des Transfers entsprechender Technologien die Energie- und damit Emissionsintensität einzelner Sektoren (wie Aluminiumindustrie und Kohleverstromung) senken soll.

Die Interessenlagen sowohl in der EU als auch in den USA sind jetzt in einer Phase des Umbruchs. Die EU-Staaten können ihre Klimaziele nicht ohne technologischen Fortschritt erreichen und in den USA mehren sich die Rufe nach klaren Reduktionsvorgaben. Mit Blick auf ein internationales Regime dürfte sich daher die Frage nach dem Entweder-oder für beide großen Akteure nicht mehr stellen. Probleme für eine Einigung gibt es vor allem auf multilateraler Ebene. Sowohl die Regierungen als auch die Unternehmen der stark wachsenden Schwellenländer haben zu verbindlichen Regelungen eine deutliche Haltung. Für sie ist eine solche Konstruktion nur akzeptabel, wenn sie selbst dabei nicht zum Wachstumsverzicht gezwungen werden. Vielmehr verlangt zum

Beispiel Indien, dass die Industrieländer gegebenenfalls ökonomisch schrumpfen sollten, um die Schieflage der internationalen Entwicklung zu korrigieren. Ein neues internationales Regime hätte daher in den Schwellen- und Entwicklungsländern höhere Chancen auf Akzeptanz, wenn die Klimapolitik ihnen eine wirtschaftliche Aufholmöglichkeit eröffnen würde. Somit führt auch kein Weg daran vorbei, die Entwicklungspolitik neu zu gestalten und sie mit der Klimapolitik zu verbinden.

In Ländern mit hoher Energieintensität und schwacher Dynamik bei der Effizienzsteigerung (Indien konnte seine Energieeffizienz von 1980 bis 2003 nur um 0,2% verbessern, China hingegen um 4,8%, beide Staaten haben jedoch laut Weltbank und *Energy Information Agency* ein hohes Potential) sind jegliche Reduktionsvorgaben gleichbedeutend mit einer Einschränkung des Wachstums. Von den rasant wachsenden Schwellen- und den Entwicklungsländern mit ersten Anzeichen eines Aufschwungs sind daher keine Zusagen zu Emissionssenkungen zu erwarten. Eine noch so vorsichtige Forderung danach hat nur Chancen auf Gehör, wenn sie an konkrete technologische Kooperationsangebote gekoppelt ist. In diesem Zusammenhang sollten die bisherigen Mechanismen des Kyoto-Protokolls – Clean Development und Joint Implementation – geprüft und weiterentwickelt werden.

Auch die ablehnende Reaktion der großen Schwellenländer auf den Vorschlag von 46 Staaten, das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) zu stärken – als Reflex auf den Bericht des Weltklimarats –, hat erneut erkennen lassen, wie sensibel China, Indien und andere Staaten auf die internationalen Eingriffe in ihren Entwicklungspfad reagieren. Damit keine Blockaden entstehen, muss man im transatlantischen Dialog bereits jetzt einer neuen Kompromisslosigkeit entgegenwirken, die in den USA Ende der 1990er Jahre zum Ende des Kyoto-Prozesses geführt hatte. Damals hielt eine Mehrheit in den USA die Teilnahme am Kyoto-Protokoll nur

dann für zumutbar, wenn auch Schwellenländer zur Emissionsminderung verpflichtet würden.

Mit Blick auf die nächste UN-Klimakonferenz im Dezember 2007 kommt es jetzt darauf an, die Empfehlungen auf EU-Ebene zu beschließen, aber auch, eine Strategie für die internationale Politik zu entwerfen. Durch die Zusammenarbeit bei klimarelevanten Innovationen könnten vor allem jene Länder zur Kooperation bewegt werden, die bereits zu den größten Treibhausgasemittenten der Welt gehören, sich aber von der internationalen Klimapolitik abzuwenden drohen, wenn Vorgaben bedingungslos eingefordert werden. Da von verbindlichen Regelungen wichtige Impulse für Wettbewerb und Versorgung ausgehen, sollten die Industriestaaten – nicht zuletzt aufgrund ihrer historischen Rolle – mit ehrgeizigen Reduktionszielen vorangehen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

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