

Internationale Führung in der Klimapolitik nach der COP23: die EU vor neuen klimapolitischen Aufgaben

Dröge, Susanne; Rattani, Vijeta

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dröge, S., & Rattani, V. (2018). *Internationale Führung in der Klimapolitik nach der COP23: die EU vor neuen klimapolitischen Aufgaben*. (SWP-Aktuell, 9/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56217-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Internationale Führung in der Klimapolitik nach der COP23

Die EU vor neuen klimadiplomatischen Aufgaben

Susanne Dröge/Vijeta Rattani

Das Ergebnis der 23. UN-Weltklimakonferenz (COP23) im November 2017 in Bonn lässt sich bestenfalls als mittelmäßig bezeichnen. Die Teilnehmenden haben über zahlreiche technische Fragen verhandelt und die politischen Risiken eingehegt, die von der Ankündigung der USA ausgehen, aus dem Paris-Abkommen auszutreten. Allerdings gelang es nicht, die von den USA hinterlassene Lücke in der internationalen Klimadiplomatie zu schließen. Die fidschianische Präsidentschaft richtete ihre Aufmerksamkeit auf die Themen Anpassung an den Klimawandel, klimabedingte Verluste und Schäden sowie Klimafinanzierung, war damit jedoch nur teilweise erfolgreich. Der Auftritt Chinas war enttäuschend, da Peking seinem angemeldeten Führungsanspruch nicht gerecht wurde. Mit Blick auf die im Jahr 2018 anstehenden Beschlüsse zum Paris-Abkommen reklamierte die EU in Bonn erneut eine klimapolitische Führungsrolle. Sie strebte zwar keinen Alleingang an, doch trat sie auch nicht durchgängig als konstruktiver Brückenbauer auf. Angesichts des dringenden Bedarfs, die Regeln zur Umsetzung des Paris-Abkommens zu verabschieden, sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten – allen voran Deutschland und Frankreich – im Vorfeld der nächsten COP in Kattowitz (Polen) 2018 eine engere Zusammenarbeit mit strategischen Partnerländern suchen, insbesondere mit China, Indien und den verwundbaren Entwicklungsländern.

Die COP23 war die erste Klimakonferenz, bei der ein kleiner Inselstaat die Präsidentschaft übernahm. Die Fidschi-Inseln gehören zur Gruppe der besonders verwundbaren armen Staaten, die bereits heute von den Folgen des Klimawandels betroffen sind. Von der fidschianischen Präsidentschaft wurde erwartet, dass sie den Verhandlungen Schwung verleiht, auch angesichts der Tatsache, dass 2017 das zweitwärmste

Jahr seit Beginn der Temperaturoaufzeichnungen gewesen ist. Die Fidschi-Inseln waren vor allem daran interessiert, Fortschritte bei den Verhandlungen über Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und bei den Debatten über klimabedingte Verluste und Schäden sowie über Finanzierungsfragen zu erreichen. Damit die COP23 stattfinden konnte, ist die Bundesregierung als Gastgeberin eingesprun-

gen. Es war das erste Mal, dass ein Industriestaat und ein vom Klimawandel betroffenes armes Land gemeinsam die Konferenz ausrichteten.

Die technischen Fragen dominierten

Das Paris-Abkommen ist 2015 verabschiedet und mittlerweile von 174 Ländern ratifiziert worden (Stand Januar 2018). Ein wichtiges Ziel der COP in Bonn bestand darin, das Regelwerk für die Umsetzung des Paris-Abkommens zu entwerfen, das bis zur COP24 im Jahr 2018 fertiggestellt sein soll. Daher war es essentiell, dass in Bonn Fortschritte bei technischen Fragen, wie etwa der Messung und Anrechnung von Treibhausgasemissionen, in Sachen Transparenz und beim Thema regelmäßige Bestandsaufnahme eingeleiteter Maßnahmen (»global stocktake«) erzielt würden. Gleichzeitig musste man aber auch bei den vielen anderen Tagesordnungspunkten vorankommen. Die EU und Deutschland drängten auf die Anfertigung eines Textentwurfs zum Regelwerk, um dessen Fertigstellung im Jahr 2018 sicherzustellen. Hier gab es allerdings nur begrenzt Fortschritte. Daher wurde beschlossen, im Vorfeld der COP24 weitere Gespräche anzuberaumen.

Talanoa-Dialog

Ein bedeutender Erfolg der COP23 war die Einführung des »Talanoa-Dialogs« (benannt nach einer fidschianischen Tradition des offenen und inklusiven Austauschs), der 2018 starten soll. Das Ziel dieses Dialogs besteht in einer möglichst genauen Bestandsaufnahme jener Beiträge, die die Vertragsstaaten im Rahmen des Paris-Abkommens freiwillig leisten (Nationally Determined Contributions, NDCs), und in der Identifizierung etwaiger Hemmnisse für einen ambitionierteren Klimaschutz in der nächsten Runde von NDCs, die im Jahr 2020 ansteht. Der Talanoa-Dialog ist auch ein Testlauf für die ab 2023 geplante regelmäßige Bestandsaufnahme der nationalen Klimapolitikmaßnahmen im Hinblick auf das Zwei-Grad-Ziel

(»global stocktake«). Da die Klimaziele der Industriestaaten, wie sie für die 2020 endende zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls festgelegt sind, nicht ausreichen, müssen die Bemühungen zur Erfüllung des im Paris-Abkommens (PA) vereinbarten Ziels, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur »deutlich unter 2 °C« zu senken (Artikel 2 PA) und bis zum Ende des Jahrhunderts möglichst auf 1,5 °C zu begrenzen, dringend intensiviert werden. Der Schwerpunkt des Talanoa-Dialogs wird daher vor allem auf den kurzfristigen Klimazielen liegen. Neu ist zudem, dass auch Vertreter der Zivilgesellschaft und subnationaler Regierungen beteiligt werden – was in den bisherigen Formaten unter dem Dach der VN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) nicht möglich war.

Finanzierung klimapolitischer Maßnahmen

Die Finanzierung der Klimapolitik und die Transparenz der Zahlungsströme, von denen im Paris-Abkommen die Rede ist, waren in Bonn erneut ein umstrittenes Thema. Die Vertragsparteien hatten vereinbart, ab 2020 jährlich 100 Milliarden US-Dollar für die internationale Klimapolitik zu mobilisieren. Um dies zu erreichen, sind größere Anstrengungen sowohl öffentlicher als auch privater Geldgeber erforderlich. Schätzungen der OECD zufolge, die auf den bis 2016 eingegangenen Zahlungsverpflichtungen beruhen, würden sich die jährlich bereitgestellten öffentlichen Mittel im Jahr 2020 auf 67 Milliarden US-Dollar belaufen, wenn sie nicht aufgestockt werden. In Bonn gab es aber keine weiteren Zusagen zur Auffüllung des Green Climate Fund (GCF), des wichtigsten Fonds der Vereinten Nationen (VN) für die Finanzierung von Klimaprojekten. Für den Anpassungsfonds wurden hingegen neue Mittel aufgebracht. Dieser Fonds litt in den vergangenen Jahren immer wieder an Geldmangel. Ursprünglich wurde er aus einer Abgabe auf jedes gehandelte Emissionszertifikat aus dem Clean Development Mechanism (CDM) gespeist. Die daraus resultierenden Einnahmen sind jedoch kon-

tinuierlich zurückgegangen und werden im Jahr 2020 ganz versiegen. Neue internationale Marktmechanismen, die als alternative Finanzierungsquelle in Frage kämen, sind im Paris-Abkommen (Artikel 6 PA) zwar vorgesehen, wurden aber in den Verhandlungen noch nicht konkretisiert. Deutschland bot auf der Bonner Konferenz 50 Millionen Euro für den Anpassungsfonds an, und Schweden, Italien, die Wallonische Region und Irland sagten weitere 30 Millionen Euro zu. Mit einer Ressourcenmobilisierung in Höhe von insgesamt rund 93 Millionen US-Dollar wurde damit das ursprüngliche Ziel für 2017 (80 Mio. US-Dollar) übertroffen.

Ein weiterer Überprüfungsprozess, bei dem es um die finanzielle und technologische Unterstützung für die Verwirklichung der Klimaziele der Entwicklungsländer (Artikel 9 und 10 PA) gehen wird, ist für 2019 geplant.

Eine Ausweitung der UNFCCC-Agenda

Eine Reihe neuer Themen wurde in Bonn auf die Agenda der UNFCCC gesetzt. So konnte auf der COP23 endlich ein Beschluss zum Klimaschutz in der Landwirtschaft und zum Umgang mit den Folgen des Klimawandels in diesem Sektor herbeigeführt werden, nach sechs Jahren sehr schleppender Gespräche. Die Vertragsparteien müssen nun Berichte über ihre Klimaschutzmaßnahmen in der Landwirtschaft, ihre Methoden zur Bewertung von Anpassungsmaßnahmen zur Verbesserung der Böden sowie Berichte zu sozioökonomischen Aspekten und zur Ernährungssicherheit vorlegen. Bei der COP26 (2020) soll hierzu eine Bestandsaufnahme erfolgen.

Ein weiterer neuer Agendapunkt ist die Anerkennung und Stärkung der Rolle der Frauen in der Klimapolitik. Dieses Anliegen war bereits Teil des Arbeitsprogramms der COP in Lima 2014. Auf der Bonner Konferenz wurde ein Aktionsplan mit 16 Maßnahmen für Gendergerechtigkeit verabschiedet. Außerdem wurde eine neue Plattform eingerichtet mit dem Ziel, örtliche Gemeinden und indigene Völker stärker in die Um-

setzung des Paris-Abkommens einzubinden. Die Plattform soll der Vermittlung von Wissen, dem Aufbau von Kapazitäten und der besseren Integration der verschiedenen Wissenssysteme in die internationale und nationale Klimapolitik dienen und bis zum Frühjahr 2018 ihre Arbeit aufnehmen.

Ein voller Erfolg für die fidschianische Präsidentschaft schließlich war der Start ihrer Initiative »Ocean Pathway«, denn dieses Projekt stellt eine wichtige Verbindung zwischen den Verhandlungen über den Klimawandel und dem Lebensraum der Ozeane her. Die Ausarbeitung eines dazugehörigen Arbeitsprogramms wird für 2019 erwartet.

Die USA bei den Bonner Klimagesprächen

Die Bonner VN-Klimakonferenz war die erste, nachdem US-Präsident Donald Trump im Juni 2017 den Austritt der USA aus dem Paris-Abkommen angekündigt hatte. Da die Ankündigung keine unmittelbare rechtliche Wirkung hat – der Austrittsprozess kann erst Ende 2019 mit Wirkung zum November 2020 initiiert werden –, werden die USA bis Ende 2020 weiterhin an den Verhandlungen teilnehmen. Vor der COP waren die Signale aus Washington gemischt. Einerseits hatte die US-Regierung erklärt, den Inhalt des Paris-Abkommens neu verhandeln zu wollen, insbesondere mit Blick auf das eigene Klimaziel (NDC). Andererseits hatte Washington verlauten lassen, man werde in Bonn eine konstruktive Rolle spielen. Dementsprechend war es unklar, welchen Beitrag die amerikanische Delegation zu den konkreten Tagesordnungspunkten tatsächlich leisten würde.

Trotz dieses Vorlaufs herrschte bei der COP der übliche Verhandlungston vor. Die US-Delegation hielt an ihrer Position zur Nutzung von Kohle und anderen fossilen Brennstoffen fest. Sie organisierte einen Side-Event zur Rolle »sauberer« fossiler Energien für die internationale Energieversorgung, der Aktivisten aus der Zivilgesellschaft zu Protesten provozierte. Die

US-Verhandler erklärten zudem, dass ein Verbleib im Paris-Abkommen denkbar sei, falls man günstigere Bedingungen für die US-Wirtschaft aushandeln könne. Die Reaktionen aus verschiedenen Verhandlungsgruppen haben jedoch deutlich zum Ausdruck gebracht, dass Neuverhandlungen des Abkommens keine Option sind. Entsprechend der klimaskeptischen Haltung der Regierung in Washington blockierten die US-Verhandler Diskussionen über einen ambitionierteren Klimaschutz noch in der Phase bis 2020, über Finanzierungsfragen und über die Berücksichtigung von Gerechtigkeitskriterien bei den Themen Anrechnung von Emissionen, Klimaanpassung und Verluste und Schäden und im Bereich Bestandsaufnahme. Wenn es hingegen um Transparenz ging, unterstützten die USA gemeinsam mit China die Aufstellung von Regeln, die besonderen Wert auf die Datennutzung und diesbezügliche Standards legen, womit letztlich also die Transparenz erhöht würde.

Für frischen Wind sorgte die Initiative »We are still in« – ein Bündnis nichtstaatlicher Akteure aus den USA, das sich in Bonn in einem Pavillon unweit der offiziellen Verhandlungszone präsentierte. Dieser Zusammenschluss von Bundesstaaten, Unternehmen, Bürgermeistern und Nichtregierungsorganisationen bekennt sich weiterhin zum Klimaschutz in den USA und zum Paris-Abkommen.

Wer übernimmt die Führung in der internationalen Klimapolitik?

Dafür, wann ein Land die klimapolitische Führung oder Vorreiterschaft innehat, gibt es keine klare oder gar international anerkannte Definition. Führung kann einerseits bedeuten, dass ein Land mittels einer zielgerichteten Diplomatie die internationalen klimapolitischen Verhandlungen voranbringt. Sie kann andererseits durch eine Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen und Erfüllung von Zielvorgaben auf nationaler Ebene zum Ausdruck kommen. Im Idealfall gehen diese beiden Varianten

von Führung Hand in Hand. Um eine solche massive globale Herausforderung wie den Klimawandel zu bewältigen, ist es aber nicht ausreichend, wenn ein einzelner Staat vorangeht und hofft, dadurch die restlichen Partner mitziehen zu können. Vielmehr ist eine Zusammenarbeit der Akteure eine unabdingbare Komponente der diplomatischen Führung. Die Führungsrolle sollte daher auch durch mehrere Staaten gleichzeitig ausgefüllt werden.

Angesichts des Richtungswechsels der USA im Jahr 2017 ist noch unklar, wer in den kommenden Jahren bei den VN-Klima-Verhandlungen das Steuer in der Hand halten wird. Bis zu den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2016 war die Obama-Regierung – gemeinsam mit der EU – die wichtigste treibende Kraft hinter dem Paris-Abkommen. Für die EU hat die Unterstützung einer multilateralen Klimapolitik und der UNFCCC-Verhandlungen eine lange Tradition. Ihre klimadiplomatischen Bemühungen führten zu einer Reihe von Erfolgen. Dagegen haben sich die USA in der Vergangenheit als schwieriger Partner und teilweise als Blockierer klimapolitischer Fortschritte erwiesen. Das starke Engagement Präsident Obamas, das sich auch in beachtlichen klimapolitischen Maßnahmen im eigenen Land widerspiegelte, war eher die Ausnahme als die Regel. Die »We are still in«-Initiative ist letztlich das Ergebnis des von Obama eingeschlagenen Kurses. Nun stellt sich aber die Frage, an wen sich die EU wenden soll, um weitere Erfolge zu ermöglichen.

Chinas Führungsanspruch bisher ohne Konkretisierung

Nach den US-Wahlen hatte Chinas Präsident Xi Jinping im Januar 2017 erklärt, dass sein Land eine starke Führungsrolle in der internationalen Klimapolitik übernehmen werde. Im Laufe des Frühjahrs, als die Trump-Regierung offen über einen Ausstieg aus dem Paris-Abkommen nachdachte, schloss sich China der Ankündigung der EU und Kanadas an, ein neues Bündnis zur Umsetzung des Paris-Abkommens bilden zu wollen. Aus

Sicht der chinesischen Regierung begründet sich ihre klimapolitische Führung aus der Umsetzung nationaler Klimaschutzmaßnahmen und der raschen Transformation des Landes hin zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft und nicht aus der internationalen Zusammenarbeit. Dies wurde bei der COP23 deutlich. Denn Peking nahm weiterhin den Standpunkt der Entwicklungsländer ein, wie etwa der Gruppe der »Like-Minded Developing Countries on Climate Change« (LMDC) und der G77. Diese fordern mehr Mittel für den Anpassungsfonds und die Erfüllung der im Paris-Abkommen niedergelegten finanziellen Verpflichtung zur internationalen Klimafinanzierung.

Damit ist China hinter seine proaktive Rolle von 2015 zurückgefallen. Damals hatte es angekündigt, über 3 Milliarden US-Dollar für die Klimafinanzierung im Rahmen des South-South Climate Cooperation Fund aufzubringen. Damit hatte es signalisiert, dass es sich in die Gruppe der Geberländer des Paris-Abkommens einzureihen beabsichtigte.

Es bleibt abzuwarten, ob Chinas zunehmende wirtschaftliche Expansionspolitik (vgl. [SWP Research Paper 2/2016](#)) eine Konkretisierung seines Anspruchs auf Führung in der globalen Klimapolitik mit sich bringen wird. Die Absicht, die von den USA hinterlassene Lücke beim globalen Engagement zu füllen, bekräftigte Peking zuletzt erneut beim Weltwirtschaftsforum in Davos.

Indien ist ein Partner mit großem Potenzial

Im Gegensatz zu China hat Indien kein öffentliches Versprechen abgegeben, die Führung in der internationalen Klimapolitik zu übernehmen. Vielmehr begrüßte Neu-Delhi die angekündigte Intensivierung der europäisch-chinesischen Zusammenarbeit und betonte, dass die Entwicklungsländer eine wichtige Rolle bei der Konkretisierung der Klimapolitik spielen werden.

Während die EU offen für eine engere klimapolitische Zusammenarbeit mit China eingetreten ist, hat sie sich diesbezüglich

gegenüber Indien bislang bedeckt gehalten. In der Zeit der Pariser Verhandlungen war der bilaterale Dialog zwischen der EU und Indien aufgrund von handelspolitischen Blockaden ins Stocken geraten. Die Wiederaufnahme des Dialogs 2016 war mit der Hoffnung verbunden, dass die beiden Partner das Potential ihres Verhältnisses bald würden entfalten können, insbesondere in den Bereichen Klima und Energie. Die Gemeinsame Erklärung und der »Aktionsplan EU-Indien 2020«, die im Anschluss an das Gipfeltreffen im April 2016 verabschiedet wurden, enthalten zwar einen gesonderten und detaillierten Abschnitt zur Klimapolitik, in der Folgezeit gab es aber kaum Fortschritte. Auch beim 14. EU-Indien-Gipfeltreffen im Oktober 2017 in Neu-Delhi haben die beiden Parteien lediglich ihre Verpflichtung zur Erreichung der Klimaschutzziele bestätigt. Dabei bietet diese Dialog-Plattform einen wesentlich größeren Spielraum, um konkrete Vorschläge oder Richtungsvorgaben beim Klimaschutz zu formulieren, die für beide Parteien attraktiv sein könnten. Zu denken wäre hier vor allem an eine erweiterte Kooperation beim Ausbau erneuerbarer Energien und Energie-Infrastrukturen. Auf der Bonner Konferenz betonte Indien zudem mit Blick auf die EU, dass diese ein nachhaltiges Konsumverhalten anstreben sollte – ohne dieses Konzept jedoch näher zu erläutern.

Aus EU-Sicht ist Indien zu wichtig, als dass man es in der Klimapolitik ignorieren könnte. Dementsprechend setzt die EU auf den Ausbau der Zusammenarbeit und einen intensiveren Dialog. Bisher haben EU-Vertreter allerdings in ihren Statements darauf verzichtet, im Zusammenhang mit der klimapolitischen Rolle Indiens von einer Führungspartnerschaft zu sprechen.

Grund dafür ist sicher auch, dass die indische Regierung zwar die Absicht äußert, eine aktivere internationale Rolle übernehmen zu wollen, ihr dafür aber die diplomatischen Mittel zu fehlen scheinen. Bei den Klimagesprächen auf VN-Ebene konzentriert sich Indien nach wie vor auf Verfahrensfragen und die Präsentation seiner innen-

politischen Fortschritte bei der Verwirklichung der 2020-Ziele, die es durch energie- und klimapolitische Initiativen verfolgt, wie zum Beispiel die Förderung der Solarstromerzeugung und die Steigerung der Energieeffizienz.

Die EU vor neuen Herausforderungen in der Klimadiplomatie

Zwischen der ersten Phase des Kyoto-Protokolls (1997–2005) und dem Klimagipfel in Kopenhagen (2009) war die EU der klimapolitische Vorreiter auf internationaler Ebene. Das sollte sich jedoch in der darauffolgenden Zeit ändern. Die Finanzkrise, der wachsende Populismus und nicht zuletzt das Brexit-Votum des Vereinigten Königreichs 2016 haben die Bedeutung der EU auf der Weltbühne geschwächt, und dies hat sich auch auf die Klimapolitik ausgewirkt. Nichtsdestotrotz agierte die EU bei der Gestaltung des Paris-Abkommens als maßgeblicher Konstrukteur und Vermittler. Die EU verfügt über weitreichende diplomatische Erfahrungen und Instrumente. Ihr Verhandlungsteam besteht aus Mitgliedern der Europäischen Kommission, Vertretern der jeweiligen EU-Präsidentschaft, des Europäischen Auswärtigen Dienstes und routinierten Verhandlungsführern aus den Mitgliedstaaten – eine im internationalen Vergleich einzigartige Ressource.

Nach den aufwendigen Verhandlungen, die in das Paris-Abkommen mündeten und stark auf die Herstellung eines Konsenses über ein neues Klimaregime fokussiert waren, steht die EU nun vor der Aufgabe, die Umsetzung der in Paris getroffenen Vereinbarungen voranzubringen und das Abkommen gleichzeitig vor einer politischen Erosion zu bewahren. Erste Anläufe zur Verwirklichung dieser Ziele gab es im Verbund mit China und Kanada im Mai 2017 am Rande des Petersburger Klimadialogs. Allerdings ist derzeit unklar, wie die Zusammenarbeit mit Peking eine stärkere Dynamik entfalten kann, denn die EU und China sind sehr unterschiedliche Akteure, wie die COP23 erneut gezeigt hat.

Die EU hat in Bonn als Brückenbauer versagt

In Bonn ist deutlich geworden, dass die EU-Vertreter Schwierigkeiten haben, über bestimmte Themen von internationaler Bedeutung einen Konsens herzustellen. So blockierte die EU beispielsweise gemeinsam mit den USA Ansätze, die darauf hinausliefern, weitere Klimaschutzmaßnahmen in die COP-Agenda bis 2020 aufzunehmen. Sie hob stattdessen hervor, dass sie ihre Ziele für die zweite Kyoto-Periode (2013–2020) erreichen und womöglich übererfüllen wird. In Verfahrensfragen im Zusammenhang mit der globalen Bestandsaufnahme (»global stocktake«) und bei den Themen Marktmechanismen, Verluste und Schäden und Anpassung gelang es der EU nicht, konstruktive Diskussionen anzustoßen, die sich in angemessener Form mit der im Raum stehenden und von den Entwicklungsländern gestellten Gerechtigkeitsfrage befasst hätten.

Für dieses Verhalten gibt es mindestens zwei Erklärungen. Erstens kann die EU kurzfristig keine weiteren Klimaschutzmaßnahmen einleiten, da das unionsinterne Gesetzgebungsverfahren sehr langwierig ist. Die Ziele für 2020 wurden 2008 beschlossen und die Ziele für 2030 durchlaufen derzeit die Verfahren. Auch verzögerte sich die EU-Ratifizierung der Beschlüsse für die zweite Kyoto-Periode (»Doha Amendment«). Die entsprechende Urkunde wurde erst am 21. Dezember 2017 vorgelegt. Zweitens trafen die europäischen Verhandler mit ihrem Vorstoß, Gerechtigkeitsfragen in der Umsetzung des Paris-Abkommens zu berücksichtigen, auf vehementen Widerstand einiger Länder, zum Beispiel Chinas und Indiens, die sich weiterhin gegen das Narrativ des neuen Klimaregimes wehren. Danach sollten die Schwellenländer sich stärker beim Klimaschutz engagieren. Sie halten am Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung (CBDR-Prinzip) der Klimarahmenkonvention von 1992 fest, dem zufolge die Schwellenländer nicht in der Pflicht stehen, Klimaschutz zu betreiben. Das Paris-Abkommen sieht vor,

dass die Industrieländer höhere Beiträge für Emissionsenkungen leisten und die Entwicklungsländer finanziell unterstützen müssen. Gleichzeitig eröffnet es aber den Schwellenländern die Möglichkeit, sich auf freiwilliger Basis daran zu beteiligen, worauf die EU und weitere Industrieländer drängen.

Für die anstehende Abfassung des Regelbuchs für die Umsetzung des Paris-Abkommens braucht die EU eine veränderte klimadiplomatische Strategie. Der selbstbewusste Auftritt Chinas, Indiens oder der Inselstaaten ist einerseits ein Beleg für deren Interesse an Fortschritten, gleichzeitig macht er deutlich, dass eine Führung in der internationalen Klimapolitik künftig komplexer und schwieriger zu organisieren sein wird.

Die nächste COP wird in Polen stattfinden. Die EU wird sich erneut dafür einsetzen, dass die dort anstehenden Verhandlungen konstruktiv verlaufen. Da Polen jedoch in Klimafragen nicht zu den progressiven EU-Mitgliedstaaten zählt, steht die Europäische Kommission unter großem Druck, auch im Innenverhältnis die Interessen auszugleichen. Die klimapolitisch engagierten EU-Mitgliedstaaten befürworten die Umsetzung des Abkommens. Sie treten für die Vereinbarung eines Regelwerks und für Ambitionssteigerungen ein. Insbesondere Frankreichs Präsident Macron drängt auf eine Ausweitung des Klimaschutzes und der Klimafinanzierung. Dafür hat er beim »One Planet Summit« am 12. Dezember 2017 vor allem bei der Privatwirtschaft geworben und ist damit auf offene Ohren gestoßen. Die französische Regierung hat bisher aber keinen Plan präsentiert, welche Ambitionen sie konkret erhöhen will und wie. Zwar drängt Frankreich auf eine Ausweitung der EU-Maßnahmen, doch ein Appell allein wird nicht reichen, um alle EU-Mitgliedstaaten zu überzeugen oder für eine kraftvollere internationale Führung durch die EU zu sorgen.

Die EU in den Klimaverhandlungen 2018

In den anstehenden Klimaverhandlungen sollten sich die EU und ihre Partner mit einigen dringenden Themen befassen. Bis zur COP24 im November in Polen gilt es sowohl den Entwurf des Regelwerks zum Paris-Abkommen fertigzustellen als auch die Klimafinanzierung für den Zeitraum vor 2020 sicherzustellen. Im Talanoa-Dialog wird die EU erneut vor der Frage stehen, ob und wie sie vor 2020 mehr Klimaschutz betreiben will. Außerdem muss eine zunehmende Anzahl nichtstaatlicher Akteure und neuer Themen in den VN-Prozess integriert werden, was das Spektrum der klimadiplomatischen Aufgaben erweitern wird.

Das Desiderat eines handhabbaren Gerechtigkeitsprinzips, das sowohl in Verfahrensfragen als auch in der Tagesordnung Anwendung findet, muss dezidiert angegangen werden, auch wenn eine Einigung viel Zeit kosten wird. Sonst wird sich die übliche Rhetorik und die Spaltung, die die klimapolitischen Verhandlungen derzeit kennzeichnen, nicht überwinden lassen. Der Talanoa-Dialog bietet hierfür neue Möglichkeiten. Denn er könnte den skeptischen Ländern Gelegenheit geben, sich mehr Klarheit über die Gerechtigkeitsaspekte im neuen Regelwerk zu verschaffen, und insgesamt helfen, sich auf das weitere Vorgehen zu einigen. An diesem Punkt wäre ein stärkeres und konstruktives Engagement Indiens sehr zu begrüßen, das zu den leidenschaftlichen Verfechtern von mehr Gerechtigkeit im Klimaregime gehört.

Angesichts der Komplexität der EU-internen Prozesse können weitergehende Klimaschutzmaßnahmen für die Zeit vor 2020 nur von den einzelnen Mitgliedstaaten ergriffen werden. Einige von ihnen, darunter Frankreich, die Niederlande, Finnland, Dänemark, Italien, Portugal und Österreich, haben sich bereits zum Ausstieg aus der Stromerzeugung aus Kohle verpflichtet und sind dem globalen Bündnis »Powering Past Coal Alliance« unter der Federführung des Vereinigten Königreichs und Kanadas beigetreten. Deutschland ist nicht mit von der Partie.

Auch die Chancen für eine Anhebung des EU-Klimaziels für 2030 sind gering, da die Umsetzung des 40-Prozent-Ziels, das die EU im Rahmen des Paris-Abkommens als ihren NDC festgelegt hatte, gerade erst den Gesetzgebungsprozess durchläuft. Im Jahr 2018 sollen die EU-Mitgliedstaaten Energie- und Klimapläne für die Zeit zwischen 2020 und 2030 vorlegen. Das EU-Ziel für 2030 ist aber nicht ambitioniert genug, weil es keine ausreichende Grundlage für die Erfüllung des Klimaziels für 2050 bildet: Weder die Reduktion der Treibhausgasemissionen um bis zu 95 Prozent noch die im Paris-Abkommen anvisierte Neutralität der Emissionen (Netto-Null-Emissionen) kann von einer solchen Ausgangslage aus erreicht werden. Die EU sollte sich dieser Herausforderung stellen, indem sie ihre Klima- und ihre Energie-Roadmap 2050 neu formuliert und ihre traditionelle Herangehensweise an Klimaschutzziele überdenkt (vgl. [SWP-Aktuell 74/2017](#)).

Spätestens mit Erscheinen des IPCC-Berichts zu den Implikationen eines globalen 1,5-Grad-Ziels im Herbst wird es Zeit für diese Debatte. Diese sollte nicht allein von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament, sondern auch von Deutschland mit Nachdruck angestoßen werden. Dabei kommt der deutsch-französischen Zusammenarbeit eine wichtige Bedeutung zu. Präsident Macron hat eine ehrgeizige Klimapolitik bisher vor allem angekündigt. Um diese schlagkräftig zu machen, braucht er die deutsche Unterstützung, sowohl im Hinblick auf die EU-Klimaagenda als auch für die internationalen Prozesse.

Auch bei der Klimafinanzierung kann die EU erneut Führungsstärke zeigen. Im Jahr 2016 haben die EU und ihre Mitgliedstaaten einen Beitrag von 20,2 Milliarden Euro geleistet, vor allem über Zuschüsse zum Klimaschutz in Schwellenländern mit mittlerem Einkommen (Middle Income Countries). In diesem Zusammenhang sollte die EU die Schwerpunkte und die Art ihrer Finanzierung überprüfen und neu justieren. Dabei sollte sie sich stärker auf Anpas-

sungsfinanzierung und die Unterstützung der armen Staaten fokussieren, die besonders vom Klimawandel betroffen sind.

Ein weiterer Bereich, in dem die EU ihr Profil als vorbildlicher klimapolitischer Akteur schärfen kann, ist die Konzeption und praktische Anwendung von Anreizen für weniger emissionsintensives Konsumverhalten – ein Feld, das sie selbst mehrfach als wichtig benannt hat.

Nicht zuletzt bleibt auch der Austausch mit den USA von strategischer Bedeutung für die EU. Zurzeit ist unklar, ob, wann und unter welchem Präsidenten die USA wieder in die internationale Klimapolitik einsteigen werden. Vor diesem Hintergrund sollte die Kommunikation mit US-Partnern auf verschiedenen Governance-Ebenen sowie mit nichtstaatlichen Akteuren ein integraler Bestandteil der Klimadiplomatie der EU und ihrer Mitgliedstaaten sein.

In der derzeitigen heiklen Phase der Umsetzung des Paris-Abkommens sollte die EU also eine klare Richtung vorgeben. Doch sollten sich die EU und ihre Mitgliedstaaten dabei nicht allein auf ihre Vorbildwirkung verlassen. Sie müssen sowohl intern ambitionierter werden als auch ihre Partnerschaften mit Schlüsselländern und anderen Akteuren intensivieren, die das Paris-Abkommen voranbringen wollen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf andere SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen.

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

Revidierter Text der deutschen Übersetzung von [SWP Comment 1/2018](#)