DGAP**analyse**

Nr. 5 / Mai 2016

Musterschüler? Frankreich, Deutschland und Europa in den Verhandlungen über das Paris-Abkommen zum Klimaschutz

Stefan C. Aykut

Zusammenfassung Die Verabschiedung des Paris-Abkommens im Dezember 2015 stellt einen Erfolg für die französische Diplomatie dar. Es ist ihr gelungen, schwierige Verhandlungen zu einem erfolgreichen Ende zu führen. Die Europäische Union und Deutschland haben sie dabei unterstützt. Dieser Bericht analysiert die Voraussetzungen für diesen Erfolg. Zudem geht er auf weiterreichende strategische Fragen ein, die das Abkommen aufwirft: Wie effizient ist es wirklich für den Umweltschutz? Inwieweit spiegelt es die Interessen Frankreichs, Deutschlands und der EU wider? Welche Rolle können alle drei nun in der Klimapolitik spielen? Die EU, lange Zeit Vorreiterin in der internationalen Klimapolitik, hat ihre Führungsrolle inzwischen weitgehend verloren; tatsächlich steckten die USA und China den Rahmen der aktuellen Verhandlungen ab. Das Paris-Abkommen resultiert aus dieser neuen geopolitischen Lage und verfolgt einen Bottom-up-Ansatz ohne verpflichtende Reduktionsvorgaben. Als universales Abkommen, das auf einem Soft Law basiert, also einer nicht verbindlichen Übereinkunft, stellt es die Grenze dessen dar, was derzeit im Rahmen der UNO möglich scheint. Es läutet eine neue Ära der internationalen Klimapolitik ein, in der der nationalen Ebene zentrale Bedeutung zukommt. Die Fähigkeit zur Gestaltung der globalen Entwicklung wird vor allem von indirekter Leitung und damit von nationalen klimapolitischen Initiativen abhängen. Die EU vereinigt zwar einige der fortschrittlichsten Länder im Bereich kohlenstoffarmer Energieerzeugung. Ihr Führungsanspruch leidet aber unter dem dysfunktionalen CO_2-Emissionshandel und der Fokussierung auf Fragen der Versorgungssicherheit. Die Energiewenden, die derzeit in Deutschland und Frankreich vollzogen beziehungsweise geplant werden, müssen zum Motor einer europäischen Energieunion werden. Das ist unabdingbar, um sich im kommenden weltweiten Wettbewerb zwischen den verschiedenen Wegen der Dekarbonisierung eine gute Ausgangsposition zu verschaffen.

DGAP

Inhalt

Musterschüler?
Frankreich, Deutschland und Europa in den Verhandlungen über das Paris-Abkommen zum Klimaschutz

Stefan C. Aykut

4 Die Ausgangslage: Ein umstrittener europäischer Führungsanspruch

5 Ein Fortschritt, der auch die Grenzen des UN-Multilateralismus aufzeigt

6 Kurzfristige Faktoren

6 Ein günstiger politischer und wirtschaftlicher Kontext

7 Die französische Diplomatie nutzt die Gunst der Stunde

8 Diplomatische Unterstützung durch Europa und Deutschland

9 Mittel- und langfristige Dynamiken

9 Ein europäisches Projekt innerhalb sino-amerikanischer „roter Linien“

10 Die Unfähigkeit, Grenzen zu setzen

10 Nach Paris: eine neue europäische Führungsrolle durch vorbildliche Klimapolitik?

14 Anmerkungen

Musterschüler? Frankreich, Deutschland und Europa in den Verhandlungen über das Paris-Abkommen zum Klimaschutz

Stefan C. Aykut

Nach der Verabschiedung des Paris-Abkommens am 12. Dezember 2015 in Le Bourget herrschte dort eine Euphorie, die in starkem Kontrast zu einer Reihe von Enttäuschungen stand, die in den vergangenen fünfzehn Jahren die Klimaverhandlungen begleitet hatten – etwa nach der Aussetzung der Verhandlungen 2000 in La Haye, dem Ausstieg der USA aus dem Kyoto-Protokoll 2001 oder dem Scheitern der Klimakonferenz in Kopenhagen 2009. Sechs Jahre nach Kopenhagen und vier Jahre nach Durban, wo der Zyklus der aktuellen Verhandlungen eingeleitet wurde, sowie zehn Monate nach dem ersten Entwurf eines Abkommens, der bei Zwischenverhandlungen in Genf skizziert worden war, gibt es damit nun endlich ein neues, universell gültiges Abkommen, mit dem die Weltgemeinschaft den Kampf gegen die Klimaerwärmung führen will. Dass es alle 196 Parteien[1] der UN-Klimakonvention von 1992 unterzeichneten, stellt einen unbestreitbaren Erfolg für die französische Diplomatie dar, der es gelungen ist, schwierige Verhandlungen zu einem erfolgreichen Ende zu führen. Die EU und Deutschland unterstützten sie dabei, zwei Akteure, die in der internationalen Klimapolitik traditionell eine Führungsrolle einnehmen beziehungsweise für sich beanspruchen. Doch stellen sich jenseits dieses diplomatischen Erfolgs noch weitere Fragen: Wie effizient ist dieses Abkommen tatsächlich für den Umweltschutz? Inwiefern spiegelt es die Interessen Frankreichs und seiner europäischen Partner wider? Welche anderen Akteure, Faktoren und Dynamiken muss man hinzuziehen, um das Ergebnis dieser Verhandlungen richtig einordnen zu können?

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, das Paris-Abkommen zu interpretieren, womit sich auch die Bewertung des Anteils, den Frankreich, Deutschland und die EU an dessen Ausarbeitung hatten, verschiebt. Je nachdem, ob man eine kurzfristige Perspektive einnimmt, die den unmittelbaren Kontext der Konferenz und die strategischen Interaktionen der Akteure in den Vordergrund stellt, ob man eine mittelfristige Perspektive hinzuzieht, die die Entwicklung der Geopolitik und der klimapolitischen Institutionen der letzten zehn Jahre berücksichtigt, oder ob man das Fundament betrachtet, auf dem die Verhandlungen fußen – strukturelle Dynamiken, langfristige Pfadabhängigkeiten und kognitive Rahmen, die den Raum des Verhandelbaren bestimmen –, kommt man zu unterschiedlichen Einschätzungen der Stärken und Schwächen des Abkommens und des jeweiligen Einflusses der verschiedenen Akteure des „Klimaregimes".[2]

Zwei weitere Faktoren erschweren die Analyse: Zum einen spielte Frankreich als Gastgeber der 21. Konferenz der teilnehmenden Parteien (COP21) eine besondere Rolle in den Verhandlungen. Da es sich verpflichtet sah, strikte Neutralität zu wahren und alle Parteien in gleichem Maße anzuhören, konnte es seine eigenen Interessen nicht direkt und offensiv in die Verhandlungen einbringen. Zum anderen kommt der EU traditionell eine entscheidende Bedeutung in den Klimaverhandlungen zu. Sie spricht dort mit einer Stimme, auf Grundlage einer gemeinsamen Position, die in intereuropäischen Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission entwickelt wird. Dadurch besitzt die Stimme der EU zwar ein gewisses Gewicht. Zugleich aber schränkt das recht komplexe Verfahren den Aktionsspielraum des europäischen Akteurs ein, wie Unterhändler der Mitgliedstaaten selbst einräumen: Ist erst einmal eine Position gefunden, auf die sich alle einigen konnten, lässt sie sich im Laufe der Verhandlungen nur schwer revidieren. Für den außenstehenden Beobachter erhöht sich dadurch die Intransparenz des Verhandlungsprozesses, der sich ohnehin zu einem großen Teil im Vorfeld der COP21 und in den „diskreten Arenen" der intereuropäischen Kommunikationskanäle abgespielt hat.[3]

Die Gliederung dieser Analyse ist wie folgt: Zunächst thematisiert sie den historischen Führungsanspruch der EU in den Klimaverhandlungen. Dann geht es um die Ergebnisse der COP21 und das Paris-Abkommen. Ein dritter Teil nimmt die kurzfristigen und kontextabhängigen Faktoren in den Blick, die den Verhandlungsprozess geprägt haben: der wirtschaftliche und politische Kontext; die Rolle der französischen Diplomatie; die Rolle Deutschlands und der EU. Der vierte Teil befasst sich mit

den mittel- und langfristigen Dynamiken, die die Klima-Governance geprägt und den Verhandlungsspielraum in Paris eingegrenzt haben. Besonderes Augenmerk gilt dabei der Frage, wie Amerikas und Chinas „rote Linien" sowie die grundlegende Rahmung und Ausrichtung der Verhandlungen wichtige, aber als zu konfliktträchtig erachtete Fragen ausgeschlossen haben. Der letzte Teil nimmt eine Zukunftsperspektive ein und stellt die Frage, wie die EU im neuen Klimaregime nach Paris erneut eine Führungsrolle einnehmen könnte.

Die Ausgangslage: Ein umstrittener europäischer Führungsanspruch

Die EU hatte lange Zeit eine relativ unumstrittene Führungsrolle in der Klimapolitik inne, die auf verschiedenen Faktoren beruhte. In einer Zusammenfassung der Arbeiten zum Thema unterscheiden Grubb und Gupta drei „Modi" oder Dimensionen der Führerschaft in internationalen Verhandlungen,[4] und zeigen, dass die EU historisch die ganze Bandbreite dieser Einflussmöglichkeiten genutzt hat. So hat sie sich tatkräftig sowohl für die Verabschiedung der Klimarahmenkonvention als auch des Kyoto-Protokolls eingesetzt und nach dem Rückzug der USA 2001 den moribunden Verhandlungsprozess wiederbelebt. Während dieser Periode hat sie eine strukturelle Führungsrolle übernommen, das heißt, sie hat ihre politische und wirtschaftliche Macht genutzt, um andere Staaten hinter sich zu versammeln.

Im zweiten Modus der Führerschaft nach Grubb und Gupta geht es nicht um direkte Einflussnahme, sondern darum, eigene Ideen umzusetzen und als gutes Beispiel voranzugehen, um andere davon zu überzeugen, denselben Weg einzuschlagen. Diese direktionale Führungsrolle basiert auf der Fähigkeit, Lösungen und Werkzeuge vorzuschlagen und zu verbreiten – Vorgehensweisen, neue Technologien, Rahmenregelungen –, um auf die zur Diskussion stehenden Optionen einzuwirken. Historisch gesehen war die EU vor allem auf dieser Ebene führend. Da sie Mitgliedstaaten mit höchst heterogenen Energiesystemen und Entwicklungsstadien vereint, hat sie sich lange als eine Welt im Kleinformat begriffen, und daraus eine Vorbildfunktion abgeleitet. Und mit dem EU-Emissionshandel, dem derzeit größten CO_2-Markt der Welt, hat sie sich zudem als Initiator für neue Politikinstrumente positioniert.

Drittens hat die EU auf der Ebene der instrumentellen Führung agiert. Darunter verstehen die Autoren geschicktes diplomatisches Taktieren und die Schaffung und Nutzung von Institutionen zur Durchsetzung eigener Ziele. Ein wichtiger Hebel für diese Art der Einflussnahme ist die Organisation der Klimakonferenzen, da das ausrichtende Land Einfluss auf die Agenda und die Prozeduren ausüben kann. Daher ist es nicht ohne Bedeutung, dass acht der bislang einundzwanzig Konferenzen in Europa stattfanden, darunter einige, die als entscheidende Etappen angesehen werden: die COP1 in Berlin (1995) brachte den Verhandlungsprozess auf den Weg, der in das Kyoto-Protokoll mündete; die COP15 in Kopenhagen (2009) steckte trotz ihres Scheiterns den Rahmen der aktuellen Verhandlungen ab; und natürlich die Konferenz 2015 in Paris. Zudem hat das Klimasekretariat der Vereinten Nationen seinen Sitz in Bonn, wo auch die allermeisten Zwischenverhandlungen stattfinden.

Für die EU war internationale Klimapolitik also lange Zeit eine Erfolgsgeschichte und Teil einer Strategie, die darauf abzielte, sich in Fragen des Umweltschutzes und des Völkerrechts als Soft Power zu etablieren. Die EU nutzte die Gelegenheit auch, um sich auf einem Gebiet zu profilieren, auf dem die USA traditionell eher hinterherhinkten. Heute, da die globalen geopolitischen Gleichgewichte durch den Aufschwung der großen Schwellenländer in Bewegung geraten sind, scheint die EU jedoch in weltpolitischen Fragen immer weiter an den Rand gedrängt zu werden. In der Klimapolitik kommen weitere Faktoren hinzu, die die Lage zusätzlich erschweren: Durch die Wirtschafts- und Finanzkrise sind die finanziellen Spielräume der EU kleiner geworden und damit auch die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Entwicklungsländer. Zudem ist der Staatenverbund hinsichtlich möglicher Lösungsansätze inzwischen intern gespalten. Darüber hinaus ist der Anteil der EU an den weltweiten Emissionen mit derzeit 10 Prozent weitaus geringer als zu Beginn der Verhandlungen 1990, als Europa noch mit 17 Prozent der weltweit zweitgrößte CO_2-Produzent war. Das schwächt die EU in ihrer strukturellen Führungsrolle: Durch das Prinzip der staatlichen Souveränität, das jede Einflussnahme von außen in interne Angelegenheiten verbietet, kommt paradoxerweise den großen Emittenten eine Schlüsselrolle zu, da diese den anderen Staaten ihre Lösungen diktieren können. Zu guter Letzt ist das Vertrauen in den europäischen CO_2-Markt, der lange Zeit das Herzstück der europäischen Klimapolitik war, nach drei aufeinanderfolgenden Börsencrashs stark ins Wanken geraten. Der Preis, zu dem die Tonne CO_2 zurzeit gehandelt wird, ist viel zu niedrig, um geeignete Transformationssignale an die Wirtschaftsakteure zu senden, und Reformvorschläge sind auf verbissenen Widerstand von Wirtschaftslobbys und einigen Mitgliedstaaten gestoßen.

Trotz dieser Probleme hatte die EU im Vorfeld von Paris weiterhin beträchtliche Trümpfe in der Hand: Sie

ist der einzige Länderverbund, der in den Verhandlungen einstimmig agiert, und sie vereinigt einige der Länder, die die Transformation ihrer Energiesysteme und die Entwicklung CO2-armer Technologien bisher am weitesten vorangetrieben haben. Das 2007 verabschiedete europäische „Energie- und Klimapaket" und dessen Neufassung von 2014 zeugt zudem von dem Willen der europäischen Institutionen, weiter mit gutem Beispiel voranzugehen. Eben dieses Projekt und die kontroversen Diskussionen, die seine Verabschiedung begleitet haben, stehen aber auch sinnbildlich für die immensen Schwierigkeiten, vor denen die europäische Klimapolitik heute steht.

Ein Fortschritt, der auch die Grenzen des UN-Multilateralismus aufzeigt

Nach der COP21 war viel von dem „Momentum" die Rede, das der Erfolg der Konferenz bewirkt habe; sie sei ein historisches Ereignis und ein entscheidendes politisch-ökonomisches Signal im Kampf gegen die Klimaerwärmung. Während sich die Tagespolitik beständig wandelt, ist das Abkommen, das die Teilnehmer noch unterzeichnen und ratifizieren müssen, ehe es 2020 in Kraft treten kann, jedoch auf eine langfristige Wirkung ausgerichtet. Eine genauere Analyse des in Paris verfassten Textes ist daher unerlässlich, um einschätzen zu können, inwiefern er die notwendigen Transformationsprozesse auch tatsächlich anstoßen kann. Die COP21 hat Bewegung in die Fronten gebracht. Nun stellt sich die Frage, ob der von ihr gegebene Impuls auch auf der Höhe der umweltpolitischen Herausforderung ist.

Das Paris-Abkommen enthält einige Fortschritte, zeigt aber auch in vielen Punkten die Grenzen dessen auf, was derzeit im Rahmen der UNO möglich scheint.[5] Es nennt sehr ambitionierte Langfristziele – die Erderwärmung soll auf „deutlich unter 2 °C" begrenzt werden und „die Anstrengungen zur Begrenzung der Temperaturerhöhung auf 1,5 °C fortgeführt" werden (Art. 2) – und schafft ein Verfahren, das die Transparenz (Art. 13) sowie die regelmäßige Überprüfung (Art. 14) der nationalen Klimapläne sicherstellen soll. Dazu wird ein im 5-Jahreszyklus stattfindender „globaler Kassensturz" (global stocktake) eingerichtet, in dessen Rahmen die Fortschritte in puncto Emissionsreduzierung, Anpassung und Finanzierung diskutiert werden. Nach dieser regelmäßigen Bestandsaufnahme werden neue „nationale Beiträge" fällig – jene berühmten INDCs (Intended Nationally Determined Contributions), die alle Länder vor Paris einzureichen hatten – wobei diese von Mal zu Mal ambitionierter werden sollen (Art. 4.9). Der Zyklus dieser Überprüfungen setzt allerdings erst relativ spät ein: Je nach Lesart des Abkommens und der es begleitenden Entscheidung ist entweder 2018 das entscheidende Datum oder sogar erst 2023. Im Jahr 2018 erfolgt nämlich die erste partielle Bestandaufnahme (facilitation dialogue), woraufhin jene Klimapläne, die bis 2025 laufen, neu eingereicht werden müssen … Im Jahr 2023 wird der erste globale Kassensturz geschehen, auf den wiederum zwei Jahre später die erste komplette Neueinreichung der nationalen Beiträge folgt. Hinsichtlich des unzulänglichen Beitrags, der auf nationaler Ebene derzeit geleistet wird, sind sich alle Beobachter darin einig, dass die erste allgemeine Überprüfung zu einem viel früheren Zeitpunkt stattfinden müsste. Der beschlossene Zeitplan ist zwar angesichts der Optionen, die zur Diskussion standen, bereits ambitioniert. Dennoch steht die späte Umsetzung dem Ziel, die Erhöhung der Temperaturen weltweit auf 2 °C oder womöglich sogar nur 1,5 °C zu beschränken, diametral entgegen; dieses Ziel gilt als nahezu unerreichbar, sollten bis 2020 keine entscheidenden Verbesserungen auf nationaler Ebene erreicht worden sein.[6]

Hinsichtlich der Anpassung an die globale Erwärmung und der finanziellen Unterstützung (Art. 7 und 9) konnten die Entwicklungsländer keine wesentlich besseren Ergebnisse aushandeln als die bereits in Kopenhagen schriftlich festgehaltenen Versprechungen: Man bekräftigte erneut, dass ab 2020 jährlich 100 Milliarden Dollar zur Verfügung gestellt werden sollen, wobei diese Summe ab 2025 eine „Untergrenze" darstellen soll (Art. 54 des Beschlusses). Neben der Höhe der finanziellen Zuwendungen wurde auch über deren Aufteilung zwischen Emissionsreduzierung und Anpassung verhandelt, sowie darüber, was eigentlich genau als Klimahilfe gelten soll – und wer darüber entscheidet. In diesem letzten Punkt konnten die südlichen Länder einen kleinen Erfolg verbuchen: Die Erarbeitung der „Zählmethode" wird einem Komitee unter Aufsicht der COP obliegen. Darüber hinaus ist ein ganzer Artikel (Art. 8) dem Bereich „Loss and Damage" gewidmet. Dieser bezeichnet Auswirkungen der Erderwärmung – etwa Naturkatastrophen, Wüstenbildung, oder der Anstieg des Meeresspiegels –, die nicht mehr durch Anpassungsmaßnahmen bewältigt werden können. Dass die Existenz dieses Problembereichs explizit anerkannt wurde, stellt einen Sieg für die kleinen Inselstaaten und die am wenigsten entwickelten Länder dar, die diese Forderung vorangetrieben hatten. Es könnte sich aber um einen Pyrrhussieg handeln, da Artikel 52 des Beschlusses jede juristische Verantwortung und damit auch die Möglichkeit ausschließt, vor einem Gericht auf Schadenersatz zu klagen. Die COP21 folgt damit den Bedingungen der USA und ebnet den Weg hin

zu einem Ansatz, der auf freiwilligen Finanzhilfen und Klimaversicherungen aufbaut.

Hinsichtlich des extrem schwierigen und kontrovers diskutierten Themas der „Differenzierung" zwischen entwickelten Ländern und Entwicklungsländern konnte ein fragiler Kompromiss erzielt werden: Der Text bekräftigt erneut, dass die nördlichen Länder mit gutem Beispiel vorangehen müssen, indem sie ihre Emissionen zurückfahren und den südlichen Ländern wachsende finanzielle Hilfen bereitstellen. Zugleich ermutigt er die Schwellenländer, sich progressiv an der Reduktion der Emissionen zu beteiligen und von 2020 an auf freiwilliger Basis zur finanziellen Unterstützung der ärmsten Länder beizutragen. Damit trägt das Abkommen, wenn auch zögerlich, der Wandlung des globalen geopolitischen Gleichgewichts Rechnung. Obwohl das Nord-Süd-Gefälle nach wie vor Gegenstand vieler Debatten in und auch außerhalb von Le Bourget war, hat es in den Verhandlungen selbst an seiner strukturierenden Kraft eingebüßt. Das zeigte sich vor allem anhand der tiefer werdenden Spaltung der Blocks der G77 + China, des historischen Bündnisses der Länder des globalen Südens. Dies ist keinesfalls erstaunlich, wenn man bedenkt, dass der Großteil der gegenwärtigen Emissionssteigerungen auf das Konto der großen Schwellenländer geht und somit deren Entwicklung eine direkte Bedrohung für die Zukunft der verwundbarsten Länder darstellt.

Wo es darum geht, die künftigen Transformationsprozesse klar zu benennen, bleibt das Abkommen indes sehr vage. So ist weder die Rede von der Notwendigkeit einer Dekarbonisierung der Weltwirtschaft oder einer Abkehr von fossilen Brennstoffen noch davon, zumindest die Subventionen zu verringern, von denen diese weltweit profitieren. Noch überraschender erscheint die Tatsache, dass der Text auch keinerlei Hinweise auf erneuerbare Energien enthält, deren Aufschwung doch einen der wenigen Hoffnungsschimmer im ansonsten eher trüben Bild darstellt, das die internationale Klimapolitik derzeit bietet. Die bereits angestoßene Dynamik in diesem Bereich wird das Paris-Abkommen also nicht verstärken können. Man hätte sich hier durchaus ein klareres Signal an den Wirtschafts- und den Finanzsektor erhoffen dürfen. Und noch ein weiterer Bereich wurde im Text „vergessen": der Welthandel. Zwar sind sich Beobachter einig, dass eine Reform der Weltwirtschaftspolitik unabdingbar ist, um dem Klimawandel entgegenzuwirken.[7] Dieser Punkt wie auch die Frage nach der Regulierung des See- und Lufttransports wurde aber in Paris nicht erörtert, da diese beiden Themen offenbar zu großes Konfliktpotenzial bergen.

Kurzfristige Faktoren

Ein günstiger politischer und wirtschaftlicher Kontext

Man konnte als Beobachter nur überrascht sein von der positiven Atmosphäre auf der COP21. Vor allem während der ersten Verhandlungswoche gratulierten die anwesenden Minister und Delegationsführer der französischen Präsidentschaft durchweg zur gewählten Arbeitsmethode, den bereits erzielten Fortschritten und dem inklusiven Charakter der Verhandlungen. Obwohl sich die Gespräche in der zweiten Woche, die in der Dramaturgie derartiger Konferenzen erwartungsgemäß in tiefere politische Gewässer eintaucht, schwieriger gestalteten, verhieß das konstruktive Klima in Paris bereits zu Beginn einen positiven Abschluss der Konferenz. Wie lässt sich nun die veränderte allgemeine Atmosphäre in den Verhandlungen erklären? Seit dem Scheitern der Verhandlungen von Kopenhagen schienen diese schließlich in einem Klima des Misstrauens und der gegenseitigen Vorwürfe festgefahren zu sein. Drei Faktoren mögen zu dieser Wende beigetragen haben: erstens die günstige geopolitische und wirtschaftliche Lage; zweitens die geschickte Strategie der französischen Diplomatie; drittens die aktive Unterstützung der Bemühungen Frankreichs durch dessen europäische Partner.

Auf geopolitischer Ebene hatten die beiden wirtschaftlichen und politischen Großmächte des 21. Jahrhunderts, die USA und China, in einer gemeinsamen Erklärung vom 12. November 2014 am Rande des Gipfeltreffens der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft ihre Absicht geäußert, in Paris die Unterzeichnung eines Abkommens zu erreichen. In dieser Erklärung wurde als Ziel eine Reduzierung der amerikanischen CO_2-Emissionen um 26 bis 28 Prozent zwischen 2005 und 2025 sowie ein Ende der Emissionssteigerungen in China bis zum Jahr 2030 genannt. Zu diesem Zeitpunkt sollte auch der Anteil nicht-fossiler Brennstoffe im Primärenergieverbrauch Chinas 20 Prozent erreicht haben. Insbesondere das Engagement der Chinesen, so bescheiden es auch erscheinen mag, habe zu dem Gefühl beigetragen, „dass etwas möglich sei", wie es die französische Verhandlungsführerin auf der COP21, Laurence Tubiana, ausdrückte.[8] Dieses Gefühl wurde durch den spektakulären weltweiten Aufschwung der erneuerbaren Energien in den Jahren vor der COP21 noch verstärkt: 2014 wurde über die Hälfte der neuen Kapazitäten zur Stromerzeugung im Bereich der erneuerbaren Energien errichtet – so viele wie nie zuvor.[9] Mittlerweile decken die Erneuerbaren 23 Prozent des Strombedarfs und 19 Prozent des Endenergieverbrauchs

weltweit, und die weiterhin sinkenden Produktionskosten machen die „neuen Erneuerbaren", allen voran Wind- und Sonnenenergie, in immer mehr Ländern der Welt wettbewerbsfähig.

Die COP21 begann somit unter weitaus besseren Voraussetzungen als die COP15 in Kopenhagen: die beiden größten CO2-Produzenten – die noch in Kopenhagen entscheidenden Anteil am Scheitern der Verhandlungen gehabt hatten – schienen nunmehr bereit, sich konstruktiv an den Verhandlungen zu beteiligen, und die sinkenden Preise für erneuerbare Energien ließen eine zumindest teilweise technische Lösung des Grundproblems einer wirtschaftlichen Entwicklung bei Verringerung der CO2-Emissionen als möglich erscheinen. Auf der COP21 wurden zwei Initiativen vorgestellt, die von dem neuen Schwung zeugen, den der Erfolg der erneuerbaren Energien mit sich gebracht hat: die afrikanische Initiative für erneuerbare Energien (Africa Renewable Energy Initiative, AREI) und die Solar-Allianz des indischen Ministerpräsidenten Modi. Zu guter Letzt wurden die Verhandlungen auch dadurch erleichtert, dass der neue Ansatz über die „nationalen Beiträge" oder „INDCs", die alle Teilnehmer vor der COP21 einzureichen hatten, das traditionelle Schachern um die Höhe der Emissionsminderungen entschärft hat. Da die Höhe der jeweiligen Vorschläge zur Emissionsreduzierung auf nationaler Ebene zu bestimmen war, wurde diese nicht Teil der Verhandlungen.

Die französische Diplomatie nutzt die Gunst der Stunde

Der günstige politische und ökonomische Kontext der Konferenz hat somit Fortschritte ermöglicht, die noch vor einigen Jahren unerreichbar schienen. Die französische Präsidentschaft wusste die Gunst der Stunde mit diplomatischem Geschick zu nutzen. Sie hatte bereits im Vorfeld deutlich gemacht, Paris zu einem „Anti-Kopenhagen" machen zu wollen.[10] Ihrer Strategie lag eine Analyse des Scheiterns der COP15 zugrunde, die vor allem die strategischen Fehler der dänischen Präsidentschaft in den Vordergrund stellte: Sie habe kein offenes Ohr für die Schwellen- und Entwicklungsländer gehabt, was ihr den Vorwurf eingebracht habe, parteiisch zu sein und allzu sehr auf die Interessen der Amerikaner zu hören. Tatsächlich hatten die südlichen Länder einmütig einen Kompromissvorschlag abgelehnt, der am Ende der ersten Woche der COP15 publik wurde, weil sie nicht in dessen Ausarbeitung eingebunden worden waren. Was hatte Frankreich nun aus diesen Ereignissen gelernt? Neben Änderungen im Prozedere – insbesondere sollten die Staats- und Regierungschefs zum Auftakt der Konferenz und nicht erst zu deren Ende eingeladen werden, um die üblichen Schwierigkeiten zu vermeiden, die mit dem Übergang der Verhandlungsführerschaft an die politische Ebene verbunden sind – hat die französische Präsidentschaft vor allem zwei wichtige strategische Entscheidungen getroffen: Zum einen hatte man für die Zwischenverhandlungen im Laufe des Jahres 2015 eine möglichst „inklusive" Vorgehensweise beschlossen; zum anderen wurden diese Verhandlungen von einer regelrechten diplomatischen Offensive begleitet, die wichtige Konflikte im Vorfeld entschärfen und somit das Terrain für die COP21 bereiten sollte.

In den Zwischenverhandlungen, die unter der Leitung des Amerikaners Reifsnyder und des Algeriers Djoghlaf, der beiden Ko-Vorsitzenden der ADP, der „Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action", geführt wurden, sollte ein möglichst weit fortgeschrittener Entwurf für das neue Klimaabkommen der COP21 erarbeitet werden. Dazu wurde im Februar 2015 in Genf ein Text zusammengestellt, der alle Wünsche und Optionen der Länder enthielt; im weiteren Verlauf wurden nach und nach Dokumente mit absichtlich undefiniertem Status ausgearbeitet, von sogenannten „Non-Papers" über „Verhandlungsinstrumente der Ko-Vorsitzenden" bis hin zu einer „reflexion note", die am Ende der ersten Verhandlungswoche vorgelegt wurde. Mit diesem inklusiven und schrittweisen Vorgehen sollte sichergestellt werden, dass sich die Verhandlungspartner den Text nach und nach zu eigen machten, während ihnen zugleich suggeriert werden sollte, dass ihnen nach wie vor alle Möglichkeiten offenstanden. Tatsächlich aber liefen die Verhandlungen auf ein abschließendes Dokument hinaus, dessen Konturen sich immer deutlicher abzeichneten. Gebetsmühlenartig wurde das Mantra wiederholt, dass „Nichts entschieden [ist], ehe alles entschieden ist", auf das indes niemand wirklich hereinfiel: Je weiter die Unterhändler in ihren Gesprächen fortschritten, umso größer wurde der Druck und umso schwieriger wurde es de facto, neue Vorschläge einzubringen oder zu bereits verworfenen Optionen zurückzukehren. Die Kunst, die Verhandlungen auf diese Weise voranzutreiben, ohne dass dies jemals explizit zum Thema wurde, beruhte auf der „normativen Kraft des Faktischen", oder anders gesagt: auf dem Gewicht des Dokuments, das auf dem Tisch lag.

Zudem war die französische Präsidentschaft schon im Vorfeld der Verhandlungen sehr engagiert und ging in ihrer „Klimadiplomatie" aktiv auf die großen Akteure der Nord- und Südhalbkugel zu. Diese diplomatische Vorgehensweise sollte sich bezahlt machen und führte zu

gemeinsamen Erklärungen mit den USA (12. November 2014), Indien (11. April 2015), Mexiko (16. Juli 2015) und insbesondere mit China (3. November 2015). In dieser letzten, einen Monat vor der COP21 veröffentlichten Erklärung, wurde erstmals festgehalten, dass China einer „Revisionsklausel" zustimmt, wonach die nationalen Verpflichtungen alle fünf Jahre zu prüfen seien. Diese Strategie der bilateralen Gespräche und Absichtserklärungen ist Teil einer allgemeineren Wandlung der internationalen Beziehungen, die auch als eine Entwicklung hin zu einem „multiplen Bilateralismus" beschrieben worden ist.[11] Die französische Präsidentschaft hat darauf gesetzt, dass bilaterale Initiativen den multilateralen Verhandlungen der UNO hilfreich sein könnten. Diese Interpretation der Rolle des Gastgeberlandes, das traditionell zu absoluter Neutralität verpflichtet ist, war nicht unumstritten, nicht zuletzt in Frankreich selbst. Frankreichs Erfolg lag nun nicht zuletzt darin begründet, dass es seine diplomatischen Bemühungen gegenüber den südlichen Ländern nicht auf die großen Schwellenländer beschränkte, sondern etwa auch die peruanische Präsidentschaft, Gastgeber der COP20 in Lima, eng in die Vorbereitungen der COP21 einband und gerade in Afrika besonders intensive diplomatische Arbeit leistete. So wurden bei der Generalversammlung der UNO im September 2015 zusätzliche Finanzhilfen versprochen, was gleich zu Beginn der COP21 noch einmal bekräftigt wurde. Darüber hinaus erklärte Staatspräsident Hollande, dass die Gelder in erster Linie der afrikanischen Initiative für erneuerbare Energie, die von der Afrikanischen Union getragen wird, zugutekommen müssten.

Diplomatische Unterstützung durch Europa und Deutschland

Deutschland und die EU haben die Bemühungen Frankreichs im Laufe des Jahres 2015 fortwährend unterstützt. Die Bundesrepublik, der in der internationalen Klimapolitik durch ihr frühes diplomatisches Engagement und durch die Politik der Energiewende[12] eine wichtige Rolle zukommt, trug insbesondere dazu bei, die schwierige Frage der Finanzierung zu lösen. Sie hat angekündigt, ihren Beitrag zur Emissionsminderung und zur Anpassung an die globale Erwärmung im globalen Süden bis 2020 auf 4 Milliarden Euro zu verdoppeln (plus ein Darlehen von 1,5 Milliarden Euro bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau). Dies wurde am 19. Mai 2015 beim Petersberger Klimadialog verkündet, einer Initiative, die Deutschland im Vorfeld der Kopenhagener Konferenz lanciert hatte. Bei diesem informellen Treffen kommen einmal im Jahr die Minister all jener Länder zusammen, die für die Klimaverhandlungen von besonderer Bedeutung sind, um diese Verhandlungen gemeinsam vorzubereiten. Einen Monat später ließ Deutschland als Gastgeber des G7-Gipfels am 7. und 8. Juni 2015 in Elmau von den teilnehmenden Ländern die Zielvorgabe einer „Dekarbonisierung der Weltwirtschaft im Laufe dieses Jahrhunderts" unterzeichnen.[13] Damit wurde erstmals in einem Dokument der G7 explizit der langfristige Ausstieg aus der fossilen Energie beschlossen.

Die EU wiederum hat als Erste ihren eigenen Beitrag zur Emissionsreduzierung festgelegt. Mit einer Verringerung um 40 Prozent von 1990 bis 2030 gehört er zu den ambitioniertesten weltweit. Auch in den Verhandlungen in Paris hat die EU eine wichtige Rolle gespielt. Sie hat mit der Ankündigung eines Gelegenheitsbündnisses aus nördlichen und südlichen Ländern während der zweiten Woche der COP21 einen medialen und taktischen Coup gelandet. Das Bündnis hatte zum Ziel, die unter dem Banner der LMDC („like-minded developing countries") vereinigten großen Schwellen- und Entwicklungsländer unter Druck zu setzen, damit diese einem gemeinsamen Abkommen zustimmen. Diese informelle Koalition, auch „Koalition der Ambitionierten" oder „High Ambition Coalition"[14] genannt, wurde am Dienstag der zweiten Verhandlungswoche offiziell vorgestellt, als auch die französische Präsidentschaft ihren ersten Kompromissvorschlag veröffentlichte. Angaben der EU zufolge versammelte sie gut einhundert vor allem afrikanische Länder und kleine Inselstaaten, zu denen sich dann auch einige bedeutende Länder der Nord- und Südhalbkugel gesellten, wie zum Beispiel Brasilien. Diese Annäherung zwischen den gefährdetsten Ländern, Europa und einigen großen Umweltsündern, die kaum für ihr klimapolitisches Engagement bekannt sind (wie etwa die USA, Australien oder Kanada), zielte darauf ab, die Spaltung der südlichen Länder auszunutzen. Diese begann sich seit der Gründung von BASIC, einem Zusammenschluss sich rasch entwickelnder Schwellenländer, in den letzten Jahren abzuzeichnen. Sie ist Ausdruck einer neuen Epoche, in der die Teilung in drei Gruppen nach und nach die Dichotomie zwischen reichen und armen Ländern zu ersetzen scheint.[15] Diese Strategie hatte die EU im Übrigen bereits bei den Verhandlungen 2011 in Durban gewählt, als sie einen Fahrplan zur Ausarbeitung eines neuen Vertrags 2015 vorgeschlagen hatte, der zuletzt dank der Unterstützung der gefährdetsten Länder angenommen wurde. Unabhängig davon, wie stark der Zusammenhalt innerhalb dieser „Koalition" auch sein mag – als neuer, einstimmig agierender Block trat sie in den Verhandlungen jedenfalls nicht auf –, scheint allein der Hinweis auf ihre Gründung bereits zum gewünschten Ergebnis geführt zu haben: Die widerspenstigen Schwellenländer, allen voran Indien und

Malaysia, wurden durch das geschickte Ausnutzen der neuen geopolitischen Gräben, die die Welt heute durchziehen, in die Defensive gedrängt.

Mittel- und langfristige Dynamiken

Ein europäisches Projekt innerhalb sino-amerikanischer „roter Linien“

Ist damit die EU der große Sieger von Paris? Dies zu bejahen, hieße zu vergessen, dass der Grundstein für das Paris-Abkommen bereits 2009 in Kopenhagen gelegt wurde, ohne dass die EU in diese Entscheidung eingebunden gewesen wäre. Sosehr die Klimapolitik der UNO, die das Klima als ein „globales öffentliches Gut“ erachtet und zur Lösung der globalen Probleme auf die „internationale Gemeinschaft“ setzt, ein zutiefst europäisch inspiriertes Projekt ist, haben die beiden großen konkurrierenden Weltmächte USA und China den Bereich des Möglichen und den Rahmen der aktuellen Verhandlungen abgesteckt. Um diese Entwicklung nachzuvollziehen, müssen wir noch einmal auf die Verhandlungen von Kopenhagen zurückkommen.

Das Kopenhagen-Abkommen, rechtlich gesehen schlicht eine politische Entscheidung, wurde während der letzten Tage der Konferenz unter der Ägide der USA und Chinas formuliert. Brasilien, Indien und Südafrika wurden in den Prozess mit einbezogen, da China keinen Bruch mit den anderen Schwellenländern provozieren und seine Führungsrolle innerhalb der G77 nicht aufs Spiel setzen wollte. Der Rahmen, in dem die Verhandlungen künftig stattfinden sollten, war jedoch bereits weit vorher zu erkennen. Schon im Jahr zuvor hatte ein Bericht über die International Climate Agreements unter Leitung von Joseph E. Aldy und Robert N. Stavins, zweier US-Amerikaner, die den Demokraten nahestehen, gezeigt, dass diese mindestens skeptisch waren, was die Perspektive eines Top-down-Ansatzes betraf, wie ihn auch das Kyoto-Protokoll verfolgte.[16] Es schien ihnen illusorisch, für alle Länder quantifizierte Reduktionsvorgaben, einen Zeitplan zur Umsetzung und regelmäßig zu reduzierende Höchstwerte für Emissionen – kurz: all jene Punkte, die den offiziellen Rahmen des Verhandlungsprozesses bildeten – in einem solchen internationalen Vertrag festlegen zu wollen. Ihnen schwebte viel eher ein Ansatz auf Grundlage nationaler Politik vor, der sodann möglicherweise mit verschiedenen internationalen Abkommen gekoppelt werden könnte, in denen separat bestimmte wichtige Bereiche oder Fragen ausgehandelt würden. Eben diese Vorgehensweise sollte dann auch in Kopenhagen die Tagesordnung bestimmen. Und sie bildet nach wie vor die Basis der amerikanischen Position, wie die Vorschläge der USA für die Konferenz in Paris belegen, die am 12. Februar 2014 veröffentlicht wurden.[17]

Die Schwellenländer legten ihrerseits einen Text vor, den China in Abstimmung mit Indien, Brasilien, Südafrika und Sudan, der damals den Vorsitz der G77 innehatte, vor der Kopenhagen-Konferenz ausgearbeitet hatte. Anhand dieses Textes, der sich wie der Entwurf eines zukünftigen Abkommens liest, lassen sich die Desiderata dieser Länder zu jener Zeit besser verstehen.[18] Darin steht, dass „die wirtschaftliche Entwicklung und die Ausrottung der Armut das nicht verhandelbare oberste Ziel der Entwicklungsländer ist“, wobei zugleich der wissenschaftlichen Erkenntnis zugestimmt wird, dass „die Erhöhung der globalen Temperatur 2 °C nicht übersteigen darf“. Wenn man das letztlich unterzeichnete Abkommen von Kopenhagen mit diesem Text vergleicht, begreift man, weshalb die Schwellenländer mit dem Ergebnis des Gipfels zufrieden waren. Sie mussten keinerlei eigene Interessen aufgeben: Dem Abkommen zufolge dürfen sie die zu treffenden Maßnahmen zur Emissionsreduzierung völlig unabhängig definieren, wobei ihre vordersten Ziele, Entwicklung und Wachstum, zu respektieren sind. Zudem können sie ihre Vorschläge allein anhand nationaler Inventare und ohne Kontrolle von außen erstellen.

Das Ergebnis der Kopenhagen-Konferenz war somit kein Zufall. Es war Ausdruck der grundlegenden Präferenzen der auf der globalen geopolitischen Bühne dominierenden Mächte und zeigte die von ihnen gesteckten Grenzen auf. Zur neuen klimapolitischen Weltordnung gehörte auch, dass das Kyoto-Protokoll keinerlei Erwähnung mehr fand und die EU geschwächt und marginalisiert aus den Verhandlungen hervorging. Erst durch einen Kraftakt konnte sich die EU 2011 in Durban wieder als wichtiger Akteur der Klimapolitik behaupten. Dennoch folgt das Paris-Abkommen nun eindeutig dem in Kopenhagen eingeschlagenen Weg: Es handelt sich nicht um ein Protokoll und es enthält keinerlei Verweis auf verbindliche Reduktionsverpflichtungen. Zumindest aber, und das ist nicht wenig, konnten die EU und ihre Verbündeten ein System der regelmäßigen Überprüfung sowie Vorgaben hinsichtlich der Kontrolle der von den Ländern gegebenen Versprechungen durchsetzen.

Letztendlich konnten die Pariser Verhandlungen zum Erfolg geführt werden, da die roten Linien Chinas und der USA seit dem Scheitern von Kopenhagen verinnerlicht worden waren. In der Politikwissenschaft spricht man von einem „cadrage discret“,[19] einer „diskreten Rahmung“, wenn Verhandlungen in einem Rahmen geführt werden,

der alle Themen ausspart, die einen Konsens verhindern könnten. Welche Macht eine solche diskrete Rahmung hat, zeigt ein Ereignis gegen Ende der Konferenz, als im abschließenden Text ein „shall“ („muss“) in letzter Minute und in einem Klima völliger Verwirrung in ein „should“ („sollte“) verwandelt wurde. Damit wollte man vermeiden, dass sich die US-amerikanische Delegation einem Abkommen verweigerte, das ihr explizite Auflagen erteilen würde – und damit dem Senat zur Zustimmung hätte vorgelegt werden müssen.

Die Unfähigkeit, Grenzen zu setzen

Diese Analyse wäre unvollständig, würden nicht auch jene Fragen erörtert, die in den Verhandlungen der COP21 gerade nicht zur Debatte standen. In keiner Weise erwähnt werden etwa fossile Brennstoffe oder die Subventionen, von denen diese weltweit profitieren. Diese Subventionen belaufen sich auf geschätzte 500 Milliarden Dollar – bzw. 5.000 Milliarden Dollar, wenn man die Kosten einrechnet, die durch deren Verbrennung entstehen –, das heißt das 5- bzw. 50-Fache der Subventionen für erneuerbare Energien.[20] Obwohl die Zahlen mittlerweile gut belegt sind, war dieses Thema in den Verhandlungen wieder einmal tabu. Man versteht warum, wenn man bedenkt, dass an den Verhandlungen Exporteure fossiler Brennstoffe teilnehmen, die deren Förderung und die Suche nach neuen Minen und Vorkommen subventionieren, Industriestaaten, die ihren Energieunternehmen Exportgarantien geben, und Entwicklungsländer, die sich durch Verbrauchssubventionen ihren sozialen Frieden erkaufen. Die unnötig komplexe Formulierung in Bezug auf das Langfristziel – Artikel 4 des Abkommens schreibt vor, „in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts ein Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Emissionen aus Quellen und deren Abbaus durch Senken zu erreichen“ – zeugt von dem erbitterten Kampf der Erdöl, Kohle und Gas fördernden Länder, jeden Hinweis auf fossile Energien zu tilgen. Unterstützt werden sie dabei von den großen Schwellenländern, die ihre Ressourcen voll ausschöpfen wollen und nicht akzeptieren, dass ihnen dabei Grenzen gesetzt werden. Im Übrigen öffnet diese Formulierung dem massiven künftigen Rückgriff auf technische „Lösungen“ Tür und Tor, von der Abscheidung und Speicherung von Kohlenstoff bis zum Geo-Engineering.

Auch der Welthandel und die ihn regulierenden Institutionen werden nicht erwähnt. Der Entwurf zu diesem Abkommen kam immerhin noch an zwei Stellen auf dieses Thema zu sprechen, indes nur, um zu fordern, dass die im Kampf gegen die Erderwärmung getroffenen Maßnahmen keine „versteckten Restriktionen des Welthandels“ darstellen dürfen. Diese „Compliance-Klausel“ findet sich in praktisch allen Umweltschutzabkommen, obwohl der umweltschädliche Effekt von Freihandelsabkommen – Abschwächung der Regulierungen zum Umweltschutz, Anwachsen des internationalen Transportvolumens, Ausbreitung eines wenig umweltverträglichen Wachstumsmodells – keines Nachweises mehr bedarf. Dass in Paris derart hartnäckig über diese Themen geschwiegen wurde, ist kein Zufall. Zumindest was die EU angeht, ist inzwischen bekannt, dass die strikte Trennung zwischen Klimaregime und Handelsregime Teil einer ausdrücklichen Strategie war.[21] Hinzu kommt, dass die glühendsten Verfechter des Freihandels nicht mehr nur auf der Nord-, sondern inzwischen auch auf der Südhalbkugel zu finden sind. Die Verhandlungen seit Kopenhagen haben gezeigt, dass der Block der großen Schwellenländer sehr weit vom NGO-Diskurs über die globale ökologische Krise entfernt ist. Das Klimaproblem erscheint daher, vielleicht zum ersten Mal so schonungslos deutlich, nicht mehr primär als Umweltproblem, sondern als Problem der Dekarbonisierung des Kapitalismus, bei dem gegensätzliche wirtschaftliche Interessen zusammenprallen und vitale Fragen der Energieversorgung auf dem Spiel stehen.

Ebenso wie die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll verfolgt das Paris-Abkommen damit einen Ansatz, der die Herausforderungen einer postfossilen, durch den Klimawandel begrenzten Ära nicht klar benennt – geschweige denn angeht. Weder wird der Vorrang des Freihandels in Frage gestellt noch die Gleichsetzung von Entwicklung und Wachstum. Gänzlich unreflektiert bleibt in den Verhandlungen der Horizont einer Welt, in der sich mehr und mehr Länder nach dem westlichen Modell entwickeln: Nach China hat jetzt Indien einen sehr kohlenstoffintensiven Entwicklungspfad eingeschlagen, der einhergeht mit einer ungezügelten Urbanisierung in atemberaubendem Tempo. Andere Länder werden Indien folgen. Die zentrale Herausforderung der Zukunft besteht darin, alternative Wege der Entwicklung zu erfinden. Dafür bleibt nur extrem wenig Zeit, will die internationale Gemeinschaft ihr selbstgestecktes Ziel der Begrenzung der Erderwärmung nicht völlig aus den Augen verlieren.

Nach Paris: eine neue europäische Führungsrolle durch vorbildliche Klimapolitik?

Als universales Abkommen, das auf einem Soft Law basiert, verfolgt das Paris-Abkommen einen Bottom-up-Ansatz ohne verpflichtende Vorgaben. Angesichts der Dringlichkeit der Klimaproblematik kann man das bedauern. Glaubt man neueren Analysen, die nahelegen,

dass in der Klimapolitik wie in anderen Bereichen des Umweltschutzes nationale (und lokale) Initiativen viel eher globale Auswirkungen zeitigen als umgekehrt,[22] bietet diese Entwicklung aber auch Chancen. Insbesondere ändert sich damit die Vorstellung, wie in der Klimapolitik eine Führungsrolle zu gestalten wäre: Einerseits wird das Paris-Abkommen nur dann etwas bewirken, wenn daraus eine Dynamik entsteht, die die Länder verstärkt zum Handeln bewegt. Andererseits wird in der uns bevorstehenden Ära der internationalen Klimapolitik die Fähigkeit zur direktionalen Führung mehr denn je entscheidend.

Die angenehme Nachricht für die EU lautet, dass sie gut positioniert ist, um eine Schlüsselrolle im Wettlauf um „Lösungen" für den Klimawandel einzunehmen. Ihr indirekter Einfluss ist belegt: In einem kürzlich von Wissenschaftlern der Universität Leuven (Belgien) und dem World Resources Institute, einem den US-Demokraten nahestehen Think-Tank, veröffentlichten Artikel stellen die Autoren fest, dass die EU in den amerikanischen Klimadebatten omnipräsent ist.[23] Ihre Analyse zeigt, dass die europäische Klimapolitik in vielen Bereichen Standard und das empirische Beispiel ist, an denen sich die amerikanische Politik misst beziehungsweise von denen sie sich abgrenzt. Dieser Einfluss könnte zu einem Wettbewerbsvorteil für die europäischen Unternehmen werden, wenn der amerikanische Gesetzgeber Regelungen erlässt, die diese bereits einhalten, oder wenn die europäischen Unternehmen der amerikanischen Wirtschaft Spitzentechnologien zur Dekarbonisierung liefern können. Um sich diesen Vorsprung zu bewahren, muss die EU allerdings gemeinsame Positionen formulieren und die Mitgliedstaaten zu einem Wandlungsprozess bewegen. Wie steht es nun damit?

Die EU ist im Bereich der erneuerbaren Energien weltweit führend. Innerhalb nur eines Jahrzehnts hat sich hier die Dynamik beim Neubau von Stromerzeugungskapazitäten umgekehrt: Noch vor zehn Jahren wurden 80 Prozent der neuen Kapazitäten im Bereich der fossilen Energien errichtet, während heute 72 Prozent der Neubauten erneuerbare Quellen nutzen.[24] Dieser Wandel ist vor allem auf die Politik bestimmter Mitgliedstaaten zurückzuführen. In Deutschland zum Beispiel hat sich der Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung von 6 Prozent im Jahr 2000 auf 30 Prozent im Jahr 2015 gesteigert. Binnen zehn Jahren ist die größte europäische Wirtschaftskraft zum größten Produzenten erneuerbarer Energien der gesamten Region geworden und hat dabei seine Emissionen von 1990 bis 2015 um 27 Prozent gesenkt. Trotz der derzeitigen Probleme bei der deutschen Energiewende – hohe Kosten, Probleme bei der Reduzierung von Kohle als Energieträger und bei der Emissionssenkung im Transportsektor – ist Deutschland damit Vorreiter und privilegiertes Experimentierfeld für die zukünftigen Transformationsprozesse. Deutschland ist bei Weitem nicht das einzige Land, das diesen Weg eingeschlagen hat: Dänemark, Portugal, Schweden und Österreich haben den Anteil der erneuerbaren Energien bei der Stromerzeugung bereits auf 50 oder sogar über 50 Prozent steigern können. Frankreich geht mittlerweile mit dem kürzlich verabschiedeten „Gesetz zur Energiewende und zum grünen Wachstum" in dieselbe Richtung, bleibt aber hin- und hergerissen zwischen zwei Polen: einem hochgradig atomlastigen Energiemodell, von dem es in Form eines geringen Emissionsausstoßes pro Kopf profitiert, und dem Wandel hin zu einem Modell, das verstärkt auf erneuerbare Energien und Energieeffizienz setzt. Die Tendenz der weltweiten Entwicklung hinsichtlich dieser beiden Optionen ist indes deutlich: Während die Katastrophe von Fukushima die Vorbehalte der Bevölkerung verstärkt und zu einer Verteuerung der Atomenergie geführt hat, die eine drastische Ausweitung dieser Energieform unwahrscheinlich macht, ist von einem anhaltenden Aufschwung der erneuerbaren Energien in den nächsten Jahren vor allem in den Entwicklungsländern auszugehen.

Auf EU-Ebene haben zwei Maßnahmen die Debatten der letzten Jahre bestimmt:

- (1) Zum einen die verbissenen Verhandlungen im Laufe des Jahres 2014 über ein neues „Energie- und Klimapaket" bis 2030. Die schließlich verabschiedete Fassung nennt als einziges verbindliches Ziel, dass die Mitgliedstaaten die Emission ihrer Treibhausgase um 40 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 senken müssen. Die Ziele zum Anteil der erneuerbaren Energien am gesamten Energieverbrauch (27 Prozent) und zur Erhöhung der Energieeffizienz im Vergleich zur prognostizierten Entwicklung (27 Prozent) sind hingegen unverbindlich. Sieht man sich die derzeitige Entwicklung an, erscheinen diese Ziele als weitaus weniger ambitioniert als die berühmten „Dreimal 20" (bis 2020) des Klimaschutzpakets von 2007. Weitergehende Ziele wurden durch eine gemeinsame Front aus Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Interessen verhindert, wobei die einen einer weiteren Europäisierung einen Riegel vorschieben wollten, während die anderen vor allem ihr Energiemodell und ihre etablierten Energieversorgungsunternehmen gegen den Aufstieg der Erneuerbaren schützen wollten.[25] Damit ist eine große Chance vertan worden, vor allem da so gut wie alle Mitgliedsländer (allerdings mit Ausnahme von Großbritannien, den Niederlanden und Frankreich) ihre Zielvorgaben für 2020 hinsichtlich

des Ausbaus der erneuerbaren Energien bereits erreicht haben oder auf einem guten Weg dahin sind.[26]

- (2) Zum anderen hat der Präsident des Europäischen Rats und ehemalige polnische Premierminister Donald Tusk auf dem Höhepunkt der Ukrainekrise im März 2014 die Idee einer „europäischen Energie-Union" vorgeschlagen und damit einen alten europäischen Traum wiederbelebt, der auf die Zeit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1952 zurückgeht. Aktiv unterstützt wird die Idee von der Europäischen Kommission und ihrem Präsident Jean-Claude Juncker. In der Tat scheint eine engere Zusammenarbeit auf diesem strategisch wichtigen Gebiet unumgänglich, um den aktuellen Herausforderungen zu begegnen, die aus den nationalen Energiewenden, aber auch aus externen Ereignissen und Faktoren wie dem Klimawandel, dem Konflikt mit Russland oder den Verwerfungen auf dem globalen Energiemarkt resultieren. Die derzeitige Debatte und die vorgeschlagenen Maßnahmen – Vernetzung von Strom- und Gasversorgung, Diversifizierung der fossilen Energiequellen, Schaffung eines Solidaritätsmechanismus für Krisenfälle – sind allerdings einseitig auf Fragen der Energiesicherheit und Energieunabhängigkeit ausgerichtet und vernachlässigen Fragen des Umwelt- und Klimaschutzes.[27] Wenn die EU in der Klimapolitik wieder eine Führungsrolle einnehmen will, muss sie ihre Strategie ändern und Fragen der Nachhaltigkeit und der Dekarbonisierung in den Mittelpunkt ihres Vorhabens stellen, vor allem da die Einrichtung eines künftigen Energiemarkts mit einem hohen Anteil erneuerbarer Energien eine große Herausforderung darstellt. Ihren eigenen Prognosen zufolge[28] sollte der Anteil der Erneuerbaren bei der Stromversorgung 2030 die 30-Prozent-Marke überschreiten und 2050 mindestens 55 Prozent betragen. Ein Modell für einen solchen Markt, das Investitionen garantiert, ohne auf exzessive Subventionen zurückzugreifen, für die Stabilität des Systems bei einer zugleich dezentralen, flexiblen Funktionsweise sorgt und Energiearmut bekämpft, um die langfristige Unterstützung des Transformationsprozesses zu sichern, muss erst noch erfunden werden.

Die sich derzeit in Frankreich und Deutschland vollziehenden beziehungsweise geplanten Energiewenden sollten die Formulierung einer gemeinsamen Energiepolitik nicht ausbremsen, sondern im Gegenteil der Motor für die Entwicklung einer europäischen Energie-Union sein.[29] Dies setzt aber voraus, dass nationale Eigenheiten überwunden werden, um nach gemeinsamen Antworten auf einige zentrale Fragen zu suchen, die der Umsetzung der Energiewenden im Wege stehen. Für Frankreich geht es dabei vor allem darum, die Instabilität zu beseitigen, von der seine Energiepolitik in den letzten zehn Jahren geprägt war.[30] Diese Instabilität fordert wirtschaftlich und politisch einen hohen Preis, wie ein kürzlich veröffentlichter Bericht des französischen Rechnungshofs zum Klimaschutzpaket[31] zeigt. Zu Ende seines Berichts formuliert der Rechnungshof Empfehlungen: So müssten unter anderem „die verschiedenen unterstützenden und begleitenden Maßnahmen neu zusammengefasst und vereinfacht werden. Sobald sie neu definiert und korrekt quantifiziert sind, müssen sie stabil bleiben, damit die Akteure die nötige Sicherheit haben, um langfristige Investitionen tätigen zu können." Damit trifft der französische Rechnungshof den Kern des Problems. Trotz einer günstigen geografischen und klimatischen Ausgangslage hat die Unvorhersehbarkeit und Wankelmütigkeit der französischen Politik die Investitionen im Bereich der Erneuerbaren gebremst und einen Aufschwung dieses Energiesektors verhindert.

Für Deutschland bestehen die größten Herausforderungen darin, einerseits seine Energiewende auf bisher vernachlässigte Bereiche auszudehnen – insbesondere den Transportsektor – und andererseits seine eigenen energiepolitischen Entscheidungen so zu gestalten, dass sie mit dem Rest der EU kompatibel sind und dort akzeptiert werden. Mehrere aktuelle Studien und Wortmeldungen zeugen von den Risiken, die die Umstrukturierung des deutschen Elektrizitätssektors für das europäische Stromnetz birgt,[32] und rufen zu einer „Europäisierung" der deutschen Energiewende auf.[33] Zwar ist die deutsche Energiewende nicht der einzige Grund für die Instabilität der Stromversorgung in Europa – ein anderer sind etwa die Nachfrageschwankungen zu Spitzenzeiten. Es werden jedoch gerade an ihr die Schwachstellen des europäischen Systems ersichtlich, insbesondere wenn man bedenkt, dass die heute in Deutschland zu beobachtenden Schwierigkeiten bald im großen, europäischen Maßstab auftreten werden. Für die derzeitige Transformation des europäischen Strommarkts wird Deutschland damit zum Fallbeispiel, an dem Lösungen zur Verbesserung der Kompatibilität und Koordination zwischen den verschiedenen nationalen Systemen ausprobiert werden können. Im Übrigen liegt eine Ausdehnung der Energiewende auf ganz Europa im Interesse Deutschlands: Wenngleich Deutschland seine Energiewende beschlossen hat, ohne die europäischen Partner zu Rate zu ziehen, braucht das Land jetzt seine Nachbarn, um interne Schwankungen

in der Stromversorgung auszugleichen und die Kosten beherrschbar zu machen.

Die EU sollte die Suche nach Lösungen für diese zentralen Zukunftsfragen als Chance begreifen. Sie könnte damit ein Modell der nachhaltigen Energieversorgung errichten, dessen Strahlkraft, sollte es sich als funktionstüchtig erweisen, bis nach Ost- und Südeuropa und möglicherweise auch darüber hinaus reichen könnte. Diese Art der indirekten Führerschaft wird für die neue Klimapolitik entscheidend sein, um einerseits sicherzustellen, dass das Paris-Abkommen nicht zur bloßen Makulatur verkommt, und andererseits, um sich für den kommenden weltweiten Wettbewerb zwischen den verschiedenen Wegen der Dekarbonisierung eine gute Ausgangsposition zu verschaffen.

Stefan Aykut ist Politologe und Soziologe am Laboratoire interdisciplinaire sciences innovations sociétés und assoziierter Forscher am Zentrum Marc Bloch.

Aus dem Französischen von **Frank Sievers.**

Anmerkungen

1 195 Länder und die EU.
2 Unserem Verständnis nach umfasst der Begriff Regime alle politischen Absprachen, Abkommen, internationalen Organisationen, Reden, Fachein-richtungen und Handelsabsprachen, die ein politisches Feld kontrollieren (vgl. auch Stefan C. Aykut, Amy Dahan, Gouverner le climat? 20 ans de négociations internationales, Paris 2015, S. 27 f.).
3 Vgl. Stefan C. Aykut, François Michaux, Die EU-Verordnung zur Verminderung der CO2-Emissionen von Personenkraftwagen – Deutschland und Frankreich zwischen Konfrontation und Kooperation, in: Claire Demesmay, Martin Koopmann, Julien Thorel (Hrsg.), Die Konsenswerkstatt. Deutsch-französische Kommunikations- und Entscheidungsprozesse in der Europapolitik, Baden-Baden 2013, S. 141-158.
4 Vgl. Michael J. Grubb, Joyeeta Gupta, Leadership: Theory and methodology, in: J. Gupta, M. J. Grubb (Hrsg.), Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe?, Dordrecht 2000, S. 15–25.
5 Vgl. Stefan C. Aykut, Non, le climat n'a pas été sauvé à Paris!, in: Le Monde, 17.12.2015, S. 18.
6 Vgl. Kevin Anderson, Duality in climate science, in: Nature Geoscience, Bd. 8, 2015, S. 898-900.
7 Vgl. Clara Brandi, Dominique Bruhn, Nannette Lindenberg, The Global Regulatory Framework for Decarbonisation – 3x3 starting points for the reform of Global Economic Governance, in: Briefing Paper 19, Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2015.
8 Zitiert nach Laurence Caramel, Climat: les jalons d'un accord attendu à Lima, in: Le Monde, 2.12.2014, S. 6.
9 Vgl. Global Trends in Renewable Energy Investment 2015, ein Bericht der Frankfurt School of Finance & Management und Bloomberg New Energy Finance, <http://www.fs-unep-centre.org > (abgerufen am 28.5.2015).
10 Vgl. das Interview des französischen Außenministers Laurent Fabius vom 26.5.2015 mit Reuters, <http://fr.reuters.com/article/topNews/idFRKBN0OB0R220150526> (abgerufen am 20.2.2016).
11 Vgl. David Belis et al., China, the United States and the European Union: Multiple Bilateralism and Prospects for a New Climate Change Diplomacy, in: Carbon & Climate Law Review, Bd. 9, Nr. 3, 2015, S. 203-218.
12 Ziele der Energiewende sind die gleichzeitige Reduzierung der Emissionen und der Ausstieg aus der Atomenergie mithilfe der Förderung erneuerbarer Energien und höherer Energieeffizienz.
13 Vgl. <http://newsroom.unfccc.int/fr/bienvenue/declaration-du-g7-a-schloss-elmau/> (abgerufen am 20.2.2016).
14 Vgl. Karl Mathiesen, Fiona Harvey, Climate Coalition Breaks Cover in Paris to Push for Binding and Ambitious Deal, The Guardian, <http://www.theguardian.com/environment/2015/dec/08/coalition-paris-push-for-binding-ambitious-climate-change-deal> sowie Nitin Sethi, Coalition Led by EU and US a Sham?, Business Standard, <http://www.business-standard.com/article/current-affairs/coalition-led-by-eu-and-us-a-sham-115121001307_1.html> (abgerufen am 20.2.2016).
15 Vgl. Saleemul Huq, Politics of Climate Change. Equity and Justice in the global climate change debate, in: The Daily Star, 24.1.2012.
16 Vgl. Joseph E. Aldy, Robert N. Stavins (Hrsg.), Designing the Post-Kyoto Climate Regime: Lessons from the Harvard Project on International Climate Agreements, Bericht, Harvard Project on International Climate Agreements, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, 2008.
17 Vgl. USA, U.S. Submission – September 2014, Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, Bonn, 17.9.2014.
18 Diesen Text, der bei einem Treffen in Peking am 27.-28.11.2009 verfasst wurde, machte Le Monde am 11.12.2009 publik.
19 Vgl. Claude Gilbert, Emmanuel Henry, La définition des problèmes publics: entre publicité et discrétion, in: Revue française de Sociologie, Bd. 53, Nr. 1, 2012, S. 35-59.
20 Vgl. D. Coady et al., How Large Are Global Energy Subsidies?, in: Working Paper Nr. 15/105, Washington, DC, International Monetary Fund (IMF), 2015.
21 Vgl. Mathilde Duprés umfassenden Artikel, Commerce ou climat: la Commission européenne a fait son choix, AlterEcoPlus, 10.12.2015, <http://www.alterecoplus.fr/commerce/commerce-ou-climat-la-commission-europeenne-a-fait-son-choix-201512101100-00002732.html> (abgerufen am 25.2.2016).
22 Vgl. Dana R. Fisher, National Governance and the Global Climate Change Regime, Oxford 2004; Elinor Ostrom, Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems, in: The American Economic Review, Bd. 100, Nr. 3, 2010, S. 641-672.
23 Vgl. Belis et al., China, the United States and the European Union, a.a.O. (Anm. 11).
24 Vgl. REN21, Renewables 2014. Global Status Report, Paris, REN21 Secretariat, 2014.
25 Ein von CarbonBrief veröffentlichter Artikel fasst diese Debatten zusammen, o. A., Q&A: The EU's 2030 Climate Targets, <http://www.carbonbrief.org/qa-the-eus-2030-climate-targets> (abgerufen am 24.2.2016).
26 Vgl. Adam Vaughan, UK and France „May Miss EU Renewable Energy Target", The Guardian, 16.6.2015, <http://www.theguardian.com/environment/2015/jun/16/uk-misses-eus-interim-renewables-target> (abgerufen am 10.2.2016).
27 Vgl. dazu die Webseite der Europäischen Kommission, <http://ec.europa.eu/priorities/energy-union-and-climate_fr>, abgerufen am 20.2.2016) sowie Dominique Pialot, L'Europe de l'énergie, un projet en devenir, EurActiv.fr, <http://www.euractiv.fr/section/energie/news/l-europe-de-l-energie-un-projet-en-devenir/> (abgerufen am 20.2.2016).
28 Vgl. Europäische Kommission, Energy Roadmap 2050. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011)885 final, 15.12.2011.
29 Vgl. Andreas Rüdinger, Stefan C. Aykut, Les transitions énergétiques allemande et française. Convergence ou divergence dans le cadre européen?, in: Annuaire français des relations internationales, Bd. 16, 2015, S. 389-407.
30 Vgl. Stefan C. Aykut, Ohne Aufwind. Erneuerbare Energien in Frankreich, DGAP, Berlin 2013, <https://dgap.org/de/article/getFullPDF/24146> (abgerufen am 22.4.2016).
31 Vgl. Cour des comptes, La Mise en œuvre par la France du Paquet énergie-climat, Paris 2013.
32 Vgl. Hubert Védrine, La décision de l'Allemagne sur le nucléaire perturbe la France, in: Les Échos, 6.12.2011; Centre d'analyse stratégique, La transition énergétique allemande est-elle soutenable?, Paris 2012.
33 Vgl. Joachim Weimann, Atomausstieg und Energiewende: wie sinnvoll ist der deutsche Alleingang?, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Bd. LXII, Nr. 12, 2012, S. 34-38; Severin Fischer, Oliver Geden, Die deutsche Energiewende europäisch denken, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2011.

DGAP**analyse** / Nr. 5 / Mai 2016

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution – NonCommercial – NoDerivatives 4.0 International License.

DGAP
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
German Council on Foreign Relations

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Rauchstraße 17 / 18 · 10787 Berlin
Tel. +49 (0)30 25 42 31 -0 / Fax -16
info@dgap.org · www.dgap.org

Herausgeber
Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, *Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.*

ISSN 1611-7034

Redaktion Julie Hamann, Sara Jakob, Sabine Wolf
Layout / Satz Sabine Wolf
Designkonzept Carolyn Steinbeck