



EUROPÄISCHE UNION

Delegation der Europäischen Kommission für die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein

EU- Klimapolitik im Kontext der Globalisierung

Dr. Michael Reiterer
Botschafter

Universität Bern
9. Dezember 2008

Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort

Einführung:

Stellen wir uns die Erde als einen Menschen vor. Nimmt dieser einen Überfluss an Alkohol, oder CO₂, so hat dies negative Auswirkungen auf das Wohlbefinden des gesamten Organismus. Genauso komplex und sensibel wie der menschliche Körper ist unsere Erde. Dass der seit der Industrialisierung exponentiell gestiegene Ausstoss von Treibhausgasen nicht ungerächt bleibt, ist daher nur logisch und mittlerweile wohl nicht nur bekannt sondern auch anerkannt.

Während der Mensch nach übermässigem Alkoholkonsum ausnüchtern kann und einige graue Gehirnzellen auf der Strecke bleiben, kann sich die Menschheit die Erhitzung der Erde schlichtwegs nicht leisten. Die Zwischenstaatliche Sachverständigengruppe für Klimaänderungen, auch Weltklimarat genannt, warnt in ihrem vierten Sachstandbericht vor katastrophalen und unwiderrufbaren Konsequenzen bei einer Erwärmung des Klimas um 2 °C. Dass der Klimarat bis zum Ende dieses Jahrhunderts mit einem Temperaturanstieg von 4 wenn nicht sogar 6 °C rechnet, sollten die Menschheit keine Massnahmen ergreifen, unterstreicht die Dringlichkeit.

Die primären Auswirkungen des Klimawandels liegen auf der Hand. Wenn Temperaturen steigen, schmelzen Polkappen und Gletscher und extreme Wetterereignisse werden häufiger und heftiger. Für den einzelnen Menschen kann die Klimaerwärmung schlicht Hunger, Armut und Tod bedeuten. Die Risiken der Klimaerwärmung sind aber nicht nur humanitärer Art. Die Erwärmung des Klimas ist von globaler Relevanz, wir Europäer sind als einer der Hauptproduzenten von CO₂ zwangsläufig gefordert, uns dieser globalen Herausforderung in besonderer Art und Weise zu stellen.

Globalisierung:

Das Phänomen der Globalisierung spielt in der Klimaproblematik eine ganz entscheidende Rolle. Dies aus zwei Gründen.

1. Ohne die Globalisierung wüssten wir sehr wahrscheinlich kaum von dem Phänomen der Klimaerwärmung. Könnten nicht Wissenschaftler per Mausclick Forschungsdaten in die ganze Welt verschicken, wären wir uns heute wohl nicht bewusst welche Gefahren uns drohen. Die Kopf-in-den-Sand-Stecken Politik geht nicht mehr.
2. Die zunehmende Verflechtung von internationaler Politik, Wirtschaft und Kultur macht die Auswirkungen der Klimaerwärmung für uns alle sicht-, spür- und erlebbar. Just wo uns bewusst wird, dass die Natur als empfindliches globales System zu verstehen ist, kommen wir zur Erkenntnis, dass mittlerweile auch politische und wirtschaftliche Prozesse nur im globalen Kontext verstanden werden können.

Technischer Fortschritt (Kommunikation und Transport) und offene Märkte führen unter Umständen dazu, dass einzelne politische und/oder wirtschaftliche Ereignisse weit reichende und unvorhersehbare Konsequenzen haben können. Die gegenwärtige Finanzkrise veranschaulicht diese Erkenntnis. Der weltumspannende Flächenbrand der Zahlungsunfähigkeit und des Vertrauensschwunds wurde durch den Bankrott eines kleinen Darlehensinstituts in Florida ausgelöst - der berühmte Tropfen im Meer.

Wenn es also um die Versteppung riesiger Landstriche und die Überflutung weiter Gebiete geht, so kann es sich dabei nicht einfach um Ereignisse regionaler oder allenfalls nationaler Bedeutung handeln. **Die Auswirkungen der Klimaerwärmung haben im globalen Umfeld eine konkrete politische, wirtschaftliche sowie auch sicherheitspolitische Dimension.**

Konsequenzen des Klimawandels:

Klimawandel fungiert als Katalysator und Bedrohungsmultiplikator. Wir erleben, dass die Folgen des Klimawandels bestehende Entwicklungen, Spannungen und Instabilitäten verstärken. Hunger, Armut und Elend, der natürliche Nährboden für Gewalt und Krieg, dürften für immer mehr Menschen zur brutalen Realität werden.

Ein Rückgang der landwirtschaftlichen Nutzflächen, eine sich ausweitende Wasserknappheit, abnehmende Nahrungsmittel- und Fischbestände, häufigere Überschwemmungen und verlängerte Dürreperioden: All diese Entwicklungen überfordern insbesondere wenig entwickelte und stark bevölkerte Länder. **Die Unfähigkeit einer Regierung den Grundbedürfnissen ihrer Bevölkerung nach zu kommen oder bei klimabedingten Notlagen Schutz zu bieten, muss Frustrationen auslösen.** Erhöhte Spannungen zwischen verschiedenen ethnischen, religiösen oder politischen Gruppierungen sind vorprogrammiert. Wenn das Volk hungert und friert, dann haben Populisten Hochkonjunktur. Wir Europäer wissen aus unserer Geschichte nur zu gut was das bedeuten kann. Länder, ja ganze Regionen könnten destabilisiert werden. Dass dies auch in erheblichem Masse Auswirkungen auf die Sicherheit unserer Energieversorgungsrouten haben kann, steht ausser Frage.

Die durch den Klimawandel hervorbrachte Verknappung der Ressourcen droht zudem schwellende und bestehende Konflikte anheizen. Der Zugang zu Ressourcen wird durch die sich abzeichnenden Veränderungen in der Landmasse zum bestimmenden Thema des politischen Kräftespiels. Im günstigsten Fall werden wir uns zunehmend mit Streitigkeiten über Land- und Seegrenzen und andere Hoheitsrechte auseinandersetzen müssen. Bereits heute wird um die noch von Eis bedeckten Energieressourcen in den Polarregionen gerungen. Falls es uns aber nicht gelingt, das Problem der Ressourcenverteilung fair und geordnet in einem völkerrechtlichen Rahmen zu lösen, drohen uns Ressourcenkonflikte und Krieg – der Kurzkrieg zwischen Russland und Georgien war ein Vorgeschmack. Eine Renaissance des Rechts des Stärkeren würde das Ende des internationalen Völkerrechts und des Multilateralismus bedeuten.

Zu diesen Problemen gesellt sich das Problem der umweltbedingten Migration. Der Klimawandel wird die Lage derjenigen Teile der Bevölkerung, die bereits unter schlechten Gesundheitsbedingungen, Arbeitslosigkeit oder sozialer Ausgrenzung leiden noch prekärer machen. Dramatische Migrationsbewegungen innerhalb eines Landes oder zwischen Ländern werden die Folge sein. Einmal losgetreten sind diese kaum zu kontrollieren. Die Vereinten Nationen sprechen für das Jahr 2020 von Millionen von "Umwelt-Emigranten". Einige Länder, die durch den Klimawandel extrem gefährdet sind, fordern bereits jetzt eine internationale Anerkennung der umweltbedingten Migration. Eine solche zusätzliche Migration – wir tun uns mit der aktuellen bereits sehr schwer – wird zu Konflikten in den Transit- und Zielgebieten führen. Dies wird nicht in weiter Ferne geschehen: Unsere südlichen Nachbarn gehören zu den am stärksten durch den Klimawandel gefährdeten Regionen, wie etwa Nordafrika, der Nahe und der Mittlere Osten. Die EU muss sich auf einen noch höheren Migrationsdruck vorbereiten.

Die Klimaerwärmung berührt also unmittelbar europäische Interessen. Alan Dupont sagt voraus, dass der Klimawandel die gleichen katastrophalen Folgen für Menschen, Wirtschaft und Politik nach sich ziehen kann wie konventionelle Kriege. Der Kampf gegen die Überhitzung unseres Planeten ist kein Almosenakt, denn **Klimapolitik ist Realpolitik und wird dadurch zur Interessenpolitik im Rahmen der Aussenpolitik.**

Wie reagieren?

Jede Krise, mag sie auch eine noch so bedauerliche und leidvolle Erfahrung sein, birgt auch eine Chance in sich. Krieg und Zerstörung "zwingen" Europa zur regionalen Kooperation und Integration. Der Klimawandel und die damit verbundene Gefahr von Völkerwanderungsbewegungen, Hungersnöten und Kriegen müssten die Weltgemeinschaft zur gleichen Erkenntnis führen wie die 6 Gründerstaaten der Europäischen Kohl und Stahl Gemeinschaft.

Es ist so plump wie klar – nur durch die gemeinsame Anstrengung aller, und damit sind nicht nur Staaten gemeint, ist das Ruder noch herum zu reissen. Der Ökonom Claus Noé schrieb, dass die Welt im Klimaproblem teilen lernen müsse oder sonst scheitere. Die Welt steht in der Tat mit dem Rücken zur Wand. Sollten Staaten ihre Eigenverantwortung für das Gemeinwohl nicht wahrnehmen und sich der Kooperation verweigern, droht der Mensch sich selbst das Grab zu schaufeln.

Die EU

Die EU hat sich in der Vergangenheit als Triebkraft im Kampf gegen den Klimawandel positioniert. Angesichts der Schwäche des globalen Umweltregimes nämlich des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen (UNEP), der Verweigerung der Vereinigten Staaten unter Präsident Bush sich zu engagieren, ist der Union, die ein regionales Regime entwickelt hat, diese Rolle zugewachsen.

Sie ist zu einer Vorreiterrolle bei der Lösung des Klimaproblems aus zwei Gründen geradezu prädestiniert.

1. **Die Klimaerwärmung bedarf einer umfassenden, politischen und global angelegten Reaktion,** welche der Vielschichtigkeit der Klimaproblematik Rechnung trägt. Sicherheits-, Entwicklungs- und Wirtschaftspolitische Aspekte müssen in einer effizienten Klimapolitik enthalten sein. Die EU ist aufgrund des breiten Spektrums der ihr zur Verfügung stehenden Instrumente und des von ihr gepflegten integrativen Politikansatzes gut ausgestattet, die Klimaproblematik in ihrer ganzen breite anzupacken.

Die Sicherheitspolitischen Aspekte des Klimawandels deckt die EU mit den Gemeinschaftsaktionen im Rahmen der Gemeinsamen Aussen und Sicherheitspolitik (GASP) ab. Bei den Sicherheits Herausforderungen kommen zudem die Stärken Europas zum Zug. Europa verfügt über ein umfassendes Konzept zur Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge. In Ergänzung zur

europäischen Sicherheitsdoktrin aus 2003¹ hat sich die Union Anfang 2008 eine spezielle Handlungsanleitung in Form einer Kommunikation zu ‚Klimawandel und internationaler Sicherheit‘² gegeben.

Wichtiger Bestandteil einer effektiven Klimapolitik ist die Förderung einer energieeffizienteren Wirtschaft. Über Anreize sollen Produzenten und Konsumenten motiviert werden, klimafreundliche Produkte herzustellen bzw. zu kaufen. Der freie Markt ist offensichtlich zu kurzfristig orientiert –langfristiges Denken muss gefördert werden. Die Aufstellung von Regeln, welche den Wettbewerb in eine klimafreundliche Richtung lenken, ist angezeigt. Die EU, als multinationaler Wirtschaftsblock, kann hierbei durch ihre Marktmacht nicht nur für die Mitgliedsstaaten sondern auch weltweit Akzente setzen.

Als **weltgrößter Geber von Entwicklungshilfe** kann die EU den Bogen zu Entwicklungsländern schlagen indem sie dank des genannten integrativen Politikansatz Umwelt- und Klimaschutz mit Entwicklungshilfepolitik verbindet. Dies ist von entscheidender Bedeutung, zumal die Emissionen der Entwicklungsländer diejenigen der Industrieländer ab etwa 2020 übertreffen werden. Zum integrativen Ansatz gehört auch die Einbindung der Handelspolitik – Förderung umweltfreundlicher Produkte und Dienstleistungen, Liberalisierung der Transportdienstleistungen mit dem Ziel der Reduktion von Leerfahrten sind nur einige Beispiele. Diese Position der Stärke muss die EU nutzen um das Klimabewusstsein der sich entwickelnden Welt zu stärken und Wege zu weniger Klimabelastenden Wirtschaftsweisen aufzuzeigen.

2. Der Anteil der EU an den weltweiten Treibhausgasemissionen beträgt 14 %. Die EU ist nicht in der Lage, alleine wirksame Maßnahmen gegen den Klimawandel umzusetzen. Initiativen gegen den Klimawandel erfordern einen Beitrag aller Nationen dieser Welt, entsprechend dem Prinzip der UN zu gemeinsamer, aber differenzierter Verantwortung und im Rahmen entsprechender Fähigkeiten.

Die EU lebt den für die Bekämpfung des Klimawandels alles entscheidenden Wert der kollektiven Verantwortung. Die EU, als solidarischer Staatenverbund, ist ein Vorzeigeobjekt des Multilateralismus. Wie in der Eidgenossenschaft so wird auch in der EU um die Politik beherzt, aber auch fair, gestritten und gekämpft. Die EU, selbst eine "Kompromissfindungs-Maschinerie" erster Klasse, kann einen entscheidenden Beitrag zum Zustandekommen eines globalen Interessenausgleichs in der Klimaproblematik leisten.

EU- Klima Politik

Führen kann die EU nur, wenn sie nicht nur Lösungsansätze aufzeigt sondern auch für ihre Umsetzung steht. 2007 folgte der Europäische Rat dem Urteil des Klimarates und

¹ A Secure Europe in a Better World – The European Security Strategy.
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

² Climate Change and International Security
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/esdp/99388.pdf

erklärte die Drosslung der Klimaerwärmung auf 2 °C als ihr Ziel. Um dieses Ziel zu erreichen verpflichtet sich die EU, die Treibhausgasemissionen bis 2020 mindestens um 20 % unter das Niveau von 1990 zu senken und sie sogar um 30 % zu reduzieren, wenn sich die anderen Industrieländer anschließen und Entwicklungsländer ebenfalls Maßnahmen ergreifen. Der rechtsverbindliche Charakter der Ziele unterstreicht die Entschlossenheit des Europäischen Rates und macht klar, dass die EU ihren Worten Taten folgen lassen will, trotz Weltfinanzkrise, auch wenn diese ihre Spuren hinterlassen wird.

Wie sollen aber diese Ziele erreicht werden? Die Antwort auf diese Frage findet sich in der im März letzten Jahres von den EU Staats- und Regierungschefs verabschiedeten **Klima- und Energiestrategie**. Diese stellt einen umfangreichen Fahrplan zur Bekämpfung der Klimaerwärmung dar. Sie besteht aus folgenden drei Komponenten.

1. **Ein Eckpfeiler der EU-Klimapolitik ist das Emissionshandelssystem.** Seit 2005 müssen größere Industrieanlagen das Recht erwerben, Kohlendioxid auszustoßen. Wer die Zielvorgaben überschreitet, kann zusätzliche Emissionszertifikate erwerben. Wer durch Innovation und Investition Emissionen einspart, kann die Zertifikate auf dem freien Markt anbieten.

Das schafft einen finanziellen Anreiz zur Reduzierung der Emissionen. Das System stellt auch sicher, dass es Käufer für die Zertifikate gibt – Firmen, die ihre Emissionsgrenzen überschreiten und empfindliche Strafen zahlen müssten, wenn sie dies nicht mit von anderen gekauften Emissionsberechtigungen kompensieren könnten. Das Emissionshandelssystem sorgt dafür, dass Emissionen dort reduziert werden, wo es am billigsten ist und senkt die Gesamtkosten der Reduzierung von Emissionen. Gleichzeitig werden die Unternehmen zu Innovationen angespornt.

2. **Anstrengungen zur Steigerung der Energieeffizienz:** Maßnahmen richten sich zum Beispiel auf den sparsamen Kraftstoffverbrauch bei Fahrzeugen und die Energieeffizienz von Gebäuden (eine bessere Isolierung kann die Heizkosten um 90 % senken).³ Um energieeffiziente Produkte zu fördern müssen marktgerechte Anreize geschaffen werden und die Konsumenten über die Vorteile energieeffizienter Geräte aufgeklärt werden, entsprechende Auszeichnung, Labels, sollen ihnen eine informierte Entscheidung ermöglichen.
3. **Der Anteil erneuerbarer Energiequellen an der Energiegewinnung ist kontinuierlich zu erhöhen.** Die vermehrte Nutzung erneuerbarer Energiequellen, wie Wind, Sonne, Gezeitenenergie, Biomasse (organisches Material, wie Holz, Mühlenabfälle, pflanzliche und tierische Abfälle, usw.) und geothermische Energie ist aber nicht nur aus klimapolitischen sondern auch aus energiepolitischen Gründen sinnvoll. Dass Problem der auf lange Sicht zwangsläufig steigenden Öl- und Gaspreise kann nur durch strukturelle Veränderungen angegangen werden. Dies bedeutet, Europas Abhängigkeit von fossilen Energieträgern muss verringert werden.

Die Anpassung der europäischen Wirtschaft an die Erfordernisse einer emissionsarmen Wirtschaft bei gleichzeitiger sicherer Energieversorgung stellt eine enorme Herausforderung dar, die auch in Zeiten wie diesen nicht auf die lange Bank geschoben werden kann, da die Bank immer kürzer wird, die Zeit davonzulaufen droht.

³ European Commission, DG Environment
http://ec.europa.eu/environment/climat/campaign/actions/whatiseudoing_de.htm

Der Übergang zu einer emissionsarmen Wirtschaft hat aber auch das Potenzial zu einem Motor für Wachstum, Innovation und Beschäftigung zu werden. Die Nachfrage nach Technologien für erneuerbare Energien und energieeffiziente Produkte wird weiter steigen. Windkraftanlagen, Solarheizungssysteme, Passivhäuser, und energieeffiziente Autos: Ein riesiger Zukunftsmarkt ist im Begriff zu entstehen. Wenn Europa sich auf diesem Gebiet der technologischen und politischen Herausforderung stellt und sich die weltweite Führung sichern kann, würde dies die Wettbewerbsfähigkeit Europas im Sinne der Lissabonner Strategie ungemein stärken.

Ein globaler Deal

Alle Anstrengungen der EU sind aber vergebens, sollte die EU alleine auf weiter Flur bleiben. Darum setzt die EU alles daran, ein umfassendes internationales Abkommen zur Senkung der Treibhausgasemissionen durchzusetzen. Die EU war in Bali, wie übrigens auch die Schweiz, eine der treibenden Kräfte welcher der Bali Road Map zum Durchbruch verhalf, was hoffentlich in Kopenhagen (2009) zur Unterzeichnung eines globalen und umfassenden Abkommens für die Zeit nach Kioto (2012) führen wird.

Es gilt aber auch dafür sorgen, dass die mit dem Klimawandel verbundenen Sicherheitsrisiken verstärkt auf multilateraler Ebene behandelt werden. Hier sind insbesondere der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, ihre Sonderorganisationen sowie auch die G8 oder noch besser die G20 gefordert.

Viel bleibt zu tun - das genannte Sicherheitspapier der Europäischen Kommission zum Klimawandel stellt dies klar. Eine verstärkte internationale Zusammenarbeit zur Ermittlung und Überwachung der mit dem Klimawandel verbundenen Sicherheitsbedrohungen ist von Nöten. Regionale Sicherheitsszenarien für verschiedene Ebenen des Klimawandels und deren Auswirkungen auf die internationale Sicherheit müssen entwickelt werden. Im Bereich der Präventions-, Vorsorge-, Folgenabschwächungs- und Reaktionskapazitäten besteht zudem Ausbaubedarf. Weiter muss geklärt werden, ob nicht der Kampf gegen die Klimaerwärmung eine Revision gewisser Vorschriften des Völkerrechts (Seerecht, Menschenrechte, Genfer Flüchtlingskonvention) erfordert.

Auch EU intern ist jedoch längst noch nicht alles unter Dach und Fach. Es bedarf einer umfassenden europäischen Migrationspolitik, welche die durch die Umweltflüsse hervorgerufenen zusätzlichen Migrationsbelastungen berücksichtigt. EU Mitgliedsstaaten müssen hier ihre Solidarität unter Beweis stellen. Die Mittelmeeranrainer Länder können mit den Lasten, welche die erhöhte Immigration stellen, schlicht nicht alleine gelassen werden.

Die EU muss sicherstellen, ihre aktive und federführende Rolle in der Klimadebatte nicht aus der Hand zu geben. Denn nur wenn die EU geeint, stark und ambitioniert auftritt kann sie die vom Europäischen Rat festgelegten Ziele erreichen. Die Frage wie die Kosten für die Erreichung der Ziele zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten verteilt werden, sorgt aber gegenwärtig noch für Diskussionsstoff. Durch die Weltwirtschaftskrise hat diese Debatte sogar noch an Schärfe gewonnen – der Konsens gerät ins Wanken. Lösungen und Kompromisse müssen aber noch vor Kopenhagen gefunden werden, damit die EU mit den aus dem Klimakomma erwachten USA für entscheidende Fortschritte im Kampf gegen die Klimaerwärmung sorgen.

Der Europäische Rat plant diese Woche noch ein großes Umweltpaket zu verabschieden, das auch noch einen positiven Einfluss auf die derzeit in Polen stattfindende Regierungskonferenz haben soll. Während die Erhöhung des Anteils von erneuerbarer Energie von derzeit 8,5% auf 20% bis 2020 außer Streit steht, ist die Ausgestaltung des ab 2013 geltenden Emissionshandelsregimes noch umstritten. Die Kriterien für die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten für Industriezweige, die im internationalen Wettbewerb stehen und durch die Emissionszertifikate einen Produktionskostenanstieg von mehr als 5% erlitten, die Ausnahmeregelungen für Kohlekraftwerke in Osteuropa sowie die Umverteilung von Aktionserlösen aus den reicheren in die ärmeren EU-Staaten, sorgen nach wie vor für Spannungen unter den EU MS, die angesichts der aktuellen Finanzkrise akzentuiert werden. Die Verluste, die sich aus weit reichenden Ausnahmeregelungen ergeben und das Ziel von 75 Mrd. euro bis 2020 nicht erreichen lassen, müssten ausgeglichen werden.

Schluss

Den Kampf gegen die globale Klimaerwärmung zu gewinnen ist vielleicht unsere bisher grösste und dringendste Herausforderung im diesem noch so jungen Jahrhundert. Obwohl die Zeichen für viele bereits auf Sturm stehen, scheint mir immer noch mangelndes Problembewusstsein ein Hindernis zu sein. Zu oft wurden Kassandrarufe ausgestossen, erinnern Sie sich an den Club of Rome. Unbestritten ist, dass dieser Bereiche internationale Zusammenarbeit braucht: aufbauend auf Aktionen in jedem Mitgliedstaat, baut die Union ein regionales Regime auf, das seinerseits in ein globales eingebracht wird. Um ein effektives globales Regime zu errichten, sind seine Komponenten zu stärken – in dieser Hinsicht steht Europa noch etwas alleine da. Gerade in Asien, mit China und Indien Standort zweier aufstrebender Wirtschaftsmächte, fehlt es noch an Problembewusstsein und daher Massnahmen. Hier könnte interregionale Zusammenarbeit ein wichtiger Zwischenschritt hin auf ein globales Regime, das in Kopenhagen als Nachfolgeregime von Kioto aus der Taufe gehoben werden soll, sein.

Klimaproblematik als Sprungbrett für die Förderung der internationalen Zusammenarbeit, die Stärkung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte wäre eine schöne positive Seite der geschilderten Herausforderung. Im Prinzip bleibt uns nichts anderes übrig. Eine zweite Chance wird es nicht geben.