



universität
wien

MASTER-THESIS

Titel der Master-Thesis

„Die Rolle der EU in der internationalen Klimapolitik“

Verfasserin

Jessica Galirow, BA

angestrebter akademischer Grad

Master of European Studies (M.E.S.)

Wien, 2014

Universitätslehrgang: Europäische Studien

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 992 959

Betreuer: Doz. Dr. habil. Wolfgang Mueller

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit an Eides statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Wien, 20. 07. 2014

Jessica Galirow

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung:	2
2. Theoretische Grundlagen:	4
a. Begriffsdefinitionen:	4
b. Theorien der Europäischen Integration:	6
3. Die EU-Klimapolitik:	8
a. geschichtliche Entwicklung:	8
b. Klimawandel als Gegenstand von EU-Politik:	13
c. Rechtliche Grundlagen und Methoden der Entscheidungsfindung:	15
d. Akteure:	18
d.1. Kommission:	18
d.2. Ministerrat:	19
d.3. Europäischer Rat:	20
d.4. Europäischer Gerichtshof:	20
d.5. Europäisches Parlament:	21
d.6. Europäische Umweltagentur:	22
d.7. Lobbygruppen:	23
e. Instrumente:	24
e.1. Programme:	26
e.2. Emissionshandelssystem:	28
e.3. Strategien:	30
e.4. Aktionspläne:	34
4. EU- und internationale Klimapolitik:	36
a. Ziele und Absichten der EU:	38
b. EU-Partizipation in internationalen Klimaverhandlungen von 1992 bis 2014:	41
b.1. 1992-2009: Rio de Janeiro bis Kopenhagen:	42
b.2. 2010: Cancun:	51
b.3. 2011: Durban:	53
b.4. 2012: Doha:	55
b.5. 2013: Warschau:	56
5. Bewertung und Ausblick:	60
6. Conclusio:	69
7. Literaturverzeichnis:	74
8. Abkürzungsverzeichnis:	87
9. Anhang:	90

1. Einleitung:

Klimapolitik an sich ist ein relativ neues Politikfeld, das in den letzten Jahren rasch an Bedeutung gewann. Das erste Mal, dass man sich mit internationaler Klimapolitik auseinandersetzte war auf dem Weltwirtschaftsgipfel von Toronto 1988. (Oberthür 1993:25 zit. nach Brauch 1996: XXIII) Klimapolitik beschäftigt sich vor allem mit dem Klimawandel und dessen Folgen. Der Klimawandel bezeichnet eine messbare Veränderung des Klimas, wie etwa Veränderungen der durchschnittlichen Temperatur über einen längeren Zeitraum hinweg. (vgl. UNFCCC 1992: Artikel 1.2)

Über die Gefahren des Klimawandels wurden erstmals Ende der 1970er Jahre diskutiert. Die erste Weltklimakonferenz wurde 1979 durch die World Meteorological Organization (WMO) veranstaltet. Das Publikum bestand damals ausschließlich aus NaturwissenschaftlerInnen. Gefolgt von einigen wissenschaftlichen Tagungen, wurden die Gefahren des anthropogenen Klimawandels auf dem G7-Gipfel in Toronto 1988 erstmals nicht nur vor wissenschaftlichem Publikum behandelt. Im selben Jahr wurde der Weltklimarat, das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) durch das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und die WMO ins Leben gerufen.¹ Diese sammelt wissenschaftliche Daten über den Klimawandel und veröffentlicht sie in Sachstandsberichten. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen definierte die Atmosphäre als „common heritage of mankind“, wodurch die internationale Klimapolitik entstand. Das IPCC leistete auch die Vorarbeit für die Klimarahmenkonferenz 1992 in Rio de Janeiro, auf welcher die Klimarahmenkonvention² der Vereinten Nationen (UNFCCC) unterzeichnet wurde, welche 1994 in Kraft trat. (Brauch 1996:XXIV, XXV)

Die Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention, zu welchen auch die Mitgliedsstaaten der EU zählen, einigten sich darauf, anthropogene Einflüsse auf das Klima zu vermindern, globale Erwärmung zu verlangsamen und Klimafolgen abzuschwächen sowie Klimaschutzmaßnahmen einzuführen. Im Umweltaktionsprogramm 2002 legte die EU schließlich fest, die globale Erwärmung auf maximal +2°C gegenüber

1 Für die internationale Klimaforschung sind die Arbeiten der WMO und IPCC unerlässlich. Während die erste Sonderorganisation der UN die internationale Klimaforschung lenkt, ist das IPCC durch ihre Sachstandsberichte bestimmend in der Beratung in Klimafragen. (Kappas 2009:68)

2 Die Klimarahmenkonvention ist ein internationales, multilaterales Umweltschutzabkommen, welches das Ziel hat „eine gefährlich anthropogene Störung des Klimasystems“ zu verhindern. Jedoch bietet das Abkommen keine Definition von „gefährlich“. (Kappas 2009:277)

vorindustriellen Zeiten zu beschränken. (Kappas 2009:277)

Nach der Ergänzung der Klimarahmenkonventionen um das Kyoto-Protokoll folgten eine Reihe von Klimatreffen im Rahmen der UN, um über ein Nachfolgeabkommen des Kyoto-Protokolls, welches bis 2012 auslief, zu verhandeln. Dieses neue internationale, bindende Klimaabkommen soll 2015 verabschiedet werden und die internationale Klimapolitik für die Zeit nach 2020 regeln.

Das Ziel dieser Arbeit ist es nun einen Überblick über die Klimapolitik der Europäischen Union zu bieten. Klimawandel ist ein weltweites Phänomen, daher scheint eine Betrachtung der EU- Klimapolitik nur im Rahmen der internationalen Dimension sinnvoll. Aus diesem Grund liegt der Fokus der Arbeit darin, die Position der EU in den internationalen Klimaverhandlungen zu analysieren. Weiters soll auch das Zusammenspiel zwischen EU- und internationaler Klimapolitik beleuchtet werden. Diese Arbeit gliedert sich daher wie folgt: Zuerst werden theoretische Grundlagen dargestellt, wobei einerseits wichtige Begriffsdefinitionen und andererseits naturwissenschaftliche Erklärungen vorgestellt werden. Dazu werden wissenschaftliche Werke von Kappas, Brauch, Krause sowie Pollak und Slominski herangezogen. Das dritte Kapitel befasst sich mit der internen europäischen Klimapolitik. Oft wird die europäische Klimapolitik im Rahmen der Umweltpolitik behandelt. (vgl. Jordan/Adelle 2013, Epiney 1996) In den letzten Jahren entwickelte sie sich jedoch auch zu einem eigenständigen Politikfeld. Bis jetzt wurde kein Werk veröffentlicht, welches die klimapolitischen Grundlagen der EU umfassend darstellt. Diese Arbeit versucht daher mit Hilfe verschiedener wissenschaftlicher Texte (u.a. Brühl/Rosert 2014, Oberthür/Kelly 2008, Bogojevic 2013, Dröge 2007) und Sammelwerke (vgl. Brauch 1996, Jordan/Adelle 2013, Deketelaere/Peeters 2006) und offizieller Dokumente der EU solch eine Grundlage zu bieten. Neben geschichtlichen Aspekten, werden die rechtlichen Grundlagen der Klimapolitik anhand des Lissabon Vertrags zusammengefasst. Zusätzlich werden die verschiedenen Akteure und Instrumente der europäischen Klimapolitik beschrieben. Das vierte Kapitel zeigt schließlich den Zusammenhang zwischen europäischer und internationaler Klimapolitik, indem die EU-Partizipation in den Klimakonferenzen im Rahmen der UN von 1992 in Rio de Janeiro bis 2013 in Warschau näher betrachtet wird. Da die EU als Vorreiter in der internationalen Klimapolitik charakterisiert wurde (Groen/Niemann 2013:309), wird vor allem auf die Entwicklung und den Verlauf dieser

Führungsrolle eingegangen. Eine umfangreiche Forschungsliteratur beschäftigt sich mit dem internationalen Klimaregime. Auch die Beteiligung der EU an diesem Regime wurde in den letzten Jahren zunehmend untersucht. Forschungen, welche die Position der EU in den internationalen Klimaverhandlungen im Rahmen der UN analysieren, konzentrieren sich vor allem auf die Zeit der Gründung der Klimarahmenkonvention bis zur Klimakonferenz in Kopenhagen 2009. Hierzu ist eine Vielzahl an wissenschaftlichen Texten erschienen, von denen ein kleiner Teil Einzug in diese Arbeit findet. Bereits 1996 erschien ein Sammelwerk von Brauch Hans Günter, in welchem die EU als Akteur im globalen Klimaregime analysiert wurde. Zusätzlich befassen sich eine Reihe wissenschaftlicher Artikel mit diesem Thema. (z.B. Oberthür/Ott 2000, Oberthür/Kelly 2008, Oberthür 2011a) Für Klimaverhandlungen nach der Kopenhagen-Konferenz lassen sich nur wenige wissenschaftliche Quellen finden. Daher werden in dieser Arbeit auch offizielle Dokumente der EU und der UN zur Untersuchung der Rolle der EU in den UN-Klimakonferenzen ab 2010 herangezogen. Vor einer abschließenden Zusammenfassung wird in Kapitel fünf noch eine Bewertung und ein Blick auf aktuelle Entwicklungen vorgestellt. Die Fragestellung dieser Arbeit findet sich im Titel wieder und lautet: Welche Rolle spielt die EU in der internationalen Klimapolitik und welchen Einfluss hat sie in den Klimakonferenzen im Rahmen der UN-Klimarahmenkonvention beziehungsweise welche Auswirkungen haben die Ergebnisse dieser Konferenzen auf die EU-Klimapolitik?

2. Theoretische Grundlagen:

Dieses Kapitel gibt eine kurze Zusammenfassung der naturwissenschaftlichen Grundlagen der Klimapolitik.³ Des Weiteren wird geklärt welche politikwissenschaftlichen Theorien zur Analyse der Klimapolitik der Europäischen Union herangezogen werden können.

a. Begriffsdefinitionen:

Für die Analyse der Klimapolitik bedarf es einer Erklärung zentraler Begriffe im

3 Für ausführlichere Informationen und Daten siehe Brauch (1996) und Kappas (2009)

Zusammenhang mit Klimawandel. Als Klimapolitik werden alle „Strategien und konkrete Maßnahmen auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene“ bezeichnet, welche „zum Ziel haben den Auswirkungen des Klimawandels entgegenzuwirken. Hierbei gibt es zwei Möglichkeiten, die der Anpassung an den Klimawandel oder Abmilderung des Klimawandels. (Kappas 2009:277)

Schönwiese definiert den Begriff Klima folgendermaßen:

„Das terrestrische Klima ist für einen Standort, eine definierte Region oder ggf. auch globale statistische Beschreibung der relevanten Klimaelemente, die für eine relativ große zeitliche Größenordnung die Gegebenheiten und Variationen der Erdatmosphäre hinreichend ausführlich charakterisiert.“ (Schönwiese 1994:61 zit. nach Schönwiese 1996:8)

Vereinfacht kann der Begriff Klima als „die mittlere Statistik des Wettergeschehens für eine bestimmte Zeitperiode und ein bestimmtes Gebiet“ bezeichnet werden. Die WMO sieht hierfür einen Zeitraum von 30 Jahren vor. Damit unterscheidet sich der Klimabegriff vom Wetter, welches den kurzfristigen Zustand der Atmosphäre an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit beschreibt. (Kappas 2009:3)

Klimawandel wird durch Klimaänderungen hervorgerufen. Die Ursachen von Klimaänderungen lassen sich durch das Zusammenspiel von Klimaprozessen erklären. Atmosphäre, Hydrosphäre, Kryosphäre, Pedo/Lithosphäre und Biosphäre stellen das Klimasystem dar und sind somit Träger der Klimaprozesse. Man unterscheidet weiters zwischen internen Wechselwirkungsprozessen innerhalb und zwischen diesen Bestandteilen des Klimasystems, sowie externen Einflüssen. Die wichtigsten Ursachen stellen Vulkanismus, Sonnenaktivität, ENSO⁴, Treibhauseffekte, Stadtklimaeffekte und Sulfatanreicherungen in der Troposphäre dar. Unter diesen wird der Treibhauseffekt als die wichtigste Ursache für Klimawandel angesehen, wobei hier zwischen natürlichem und seiner anthropogenen Verstärkung unterschieden werden muss. Der Treibhauseffekt an sich beschreibt einen Vorgang, bei dem Sonnenstrahlung an der Erdoberfläche reflektiert wird und durch Treibhausgase nicht mehr entweichen kann. Dies bewirkt einen Anstieg der Durchschnittstemperatur. Sowohl der natürliche als auch der anthropogene Klimawandel werden durch bestimmte Spurengase, wie Kohlendioxid (CO₂), Methan

4 Der El Niño Southern Oscillation (kurz ENSO) ist ein interner atmosphärisch-ozeanischer Wechselwirkungsvorgang, welcher sich in Erwärmungen der tropischen Ozeane äußert (Schönwiese 1996:14)

(CH₄), Fluorkohlenwasserstoffe (FCKW), Distickstoffoxid (N₂O), Ozon (O₃) und Wasserdampf (H₂O) verursacht, jedoch ist ihr Beitrag unterschiedlich. So ist H₂O das dominierende Spurengas beim natürlichen Treibhauseffekt, CO₂ hingegen der hauptverantwortliche Auslöser für den anthropogen verstärkten Treibhauseffekt. Dieses Treibhausgas wird vor allem bei der Nutzung fossiler Energieträger sowie Rodungen und Entwaldung freigesetzt. (Schönwiese 1996: 13-17) CO₂ fällt aufgrund der chemischen Stabilität dieses Stoffes unter die Kategorie der langlebigen Treibhausgase. Dies bedeutet einen langen Verbleib in der Atmosphäre über Jahrzehnte oder sogar Jahrhunderte und somit ein langfristiges Klimaproblem. (Kappas 2009:157)

b. Theorien der Europäischen Integration:

Da Klimapolitik ein multidisziplinäres Politikfeld ist, setzt die Analyse Methoden verschiedener Teildisziplinen voraus. Eine genauere Beschreibung all dieser liegt jedoch außerhalb des Rahmens dieser Arbeit. Daher wird im Folgenden nur auf verschiedene Integrationstheorien der politikwissenschaftlichen Erklärungsmodelle zurückgegriffen.

In der Klimapolitik werden vier Ebenen des politischen Handelns unterschieden: Der internationale, der Aussen-, der Innen- und der Subpolitik. Weiters wird sie von Gesellschaft, Staat und Wirtschaft beeinflusst. Die internationale Klimapolitik befasst sich mit internationalen Abkommen und ist ein eigenständiges Politikfeld, aber auch Teil anderer Politikfelder. Im Falle der EU findet Klimaaussenpolitik auf EU-Ebene statt, nachdem Mitgliedsstaaten Kompetenzen an diese übertragen haben. (Brauch 1996:325-327)

In der Umweltaussenpolitik der EU finden der Intergouvernementalismus und die neofunktionalistische Integrationstheorie Anwendung. (Schumer 1996:113) Der Intergouvernementalismus besagt, dass Staaten die zentralen Akteure der internationalen Politik sind und gemäß ihrer Interessen den Integrationsprozess lenken. Bei nationalstaatlich sensiblen Themen, wie der Aussen- und Sicherheitspolitik, kann es daher zu einem Integrationsvorbehalt kommen, wodurch den Institutionen der EU in diesen Bereichen nur wenige Kompetenzen zugesprochen werden. Die neofunktionalistische Integrationstheorie geht hingegen davon aus, dass supranationale Institutionen den Integrationsprozess bestimmen, welcher durch Spillover angetrieben wird. Das Konzept

des Spillover-Mechanismus, kann funktional, politisch oder auch institutionell geformt sein kann. Funktional gesehen führt die Integration einzelner Sektoren zu einem Integrationssoj, in dem immer mehr Politikbereiche integriert werden. Der politische Spillover geht davon aus, dass Interessensgruppen, Bürokraten und anderen politische Akteure Vorteile für sich selbst in der Integration erkennen und eine weitere Integration fordern. Die institutionelle Form geht von einem Informationsvorsprung supranationaler Akteure aus, der zum Ausbau eigener Kompetenzen genutzt wird und gleichzeitig die Integration vorantreibt. (Pollak/Slominski 2012:54-57) Da Klimapolitik politikübergreifend ist, hängt sie mit anderen Politikbereichen, wie etwa der Energiepolitik, eng zusammen. Werden diese Politikbereiche zu europäischen Kompetenzen entsteht ein Integrationssoj auch für die Klimapolitik, die somit immer mehr zu einer europäischen Kompetenz wird. Zusätzlich ergeben sich durch länderübergreifenden Charakter Vorteile durch gemeinsames Handeln.

Weitere politikwissenschaftliche Integrationstheorieansätze, die in der Klimapolitik Verwendung finden, sind der Global-Governance und der Multi-Level-Governance-Ansatz. Diese Theorien betonen die Bedeutung supranationaler Institutionen. Der Global-Governance-Ansatz sieht die Lösung von internationalen Problemen in der Konsensbildung zwischen Staaten und unabhängigen Organisationen. (Kappas 2009:296) Unter Multi-Level-Governance (Mehrebenenverflechtung) versteht man das Zusammenspiel der verschiedenen Politikebenen, wodurch dieser Ansatz theorieübergreifend ist. (Arden 2013:73) Weiters ergibt sich, dass der Multi-Level-Governance-Ansatz eher als eine „Synthese von policy-orientierten und institutionszentrierten Modellen“ zu verstehen ist. (Pollak/Slominski 2012:67) Da Klimapolitik unter die geteilten Kompetenzen fällt (siehe Kapitel 3.c.) wird sie sowohl von nationalen als auch europäischen Akteuren bestimmt. Innerhalb der Klimapolitik kommt es daher vermehrt zu einem Zusammenspiel der vier politischen Handlungsebenen, welchen im Multi-Level-Governance-Ansatz besondere Bedeutung zukommt. Mit dem akteurszentrierten Institutionalismus können zusätzlich institutionelle Veränderungen und Akteurs-Interaktionen erklärt werden. Ziel dieses analytischen Ansatzes ist es die Interaktion zwischen Akteuren in einem bestimmten Handlungskontext darzustellen. Dabei werden Institutionen sowohl als abhängige wie auch unabhängige Akteure verstanden. Im Falle der EU-Klimapolitik ist daher

zusammenfassend ein Theorienpluralismus nötig, um diese zu analysieren. (Pollak/Slominski 2012:63-68, Krause 2008:22-24)

3. Die EU-Klimapolitik:

Dieses Kapitel gibt einen allgemeinen Überblick über die Klimapolitik der EU⁵ und beschäftigt sich damit, wie Klimapolitik in der EU entstanden ist und wie sie sich entwickelt hat. Weiters wird erklärt wie Klimawandel in der europäischen Politik behandelt wird, sowie welche primär- und sekundärrechtlichen Grundlagen der Klimapolitik es gibt. Darüber hinaus werden Fragen nach den Methoden der Entscheidungsfindung innerhalb der Klimapolitik der EU beantwortet. Welche Methoden gibt es? Wie sehen die einzelnen Schritte dieser aus? Wie unterscheiden sich diese Methoden? Welche Akteure der EU werden an in der Klimapolitik tätig? Welche Arten von Instrumenten stehen innerhalb der EU zum Erreichen der klimapolitischen Ziele zur Verfügung und wie lauten diese?

a. geschichtliche Entwicklung:

Innerhalb der EU Institutionen wurde Klimawandel Mitte der 1980er Jahre zu einem zentralen Thema. Bei der Gründung 1957 fanden umweltpolitische oder umweltrechtliche Vorschriften keine Erwähnung. (Jordan/Adelle 2013:1) Erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1987 bekam die europäische Umweltpolitik eine vertragliche Grundlage. So wurden Bestimmungen wie das Vorsorge- und Verursacherprinzip⁶ sowie die Integration von Umweltpolitik in alle Politikbereiche, welche bereits in vorherigen Umweltaktionsprogrammen behandelt wurden, verbindlich. Mit dem Maastricht-Vertrag 1992 kam es zu prozeduralen Veränderungen. Verlangten Entscheidungen im Bereich der Umweltpolitik zuvor noch Einstimmigkeit im Ministerrat, bedurfte es von nun an einer

5 Im Folgenden wird die Europäische Union, kurz EU, der Einfachheit halber als solche bezeichnet, auch wenn sie historisch gesehen durch den Rom Vertrag 1957 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und ab dem Inkrafttreten des Maastricht Vertrages 1993 Europäische Gemeinschaft (EG) genannt wurde. (vgl. Pollak/Slominski 2012:27,38)

6 Nach dem Vorsorgeprinzip sind Schäden schon im Vorfeld zu vermeiden. Das Verursacherprinzip besagt, dass derjenige, der einen Umweltschaden verursacht, die Kosten für dessen Beseitigung zu tragen hat. (Epiney 1996:98,103)

qualifizierten Mehrheit. Weiters verpflichtete sich die EU dem Konzept der Nachhaltigkeit und dem Integrationsprinzip, welche auch Grundlage des fünften europäischen Umweltaktionsprogramm wurden. Somit wurde die Politikintegration ein Hauptanliegen der europäischen Umweltpolitik, was vor allem für den Erfolg der Klimapolitik ausschlaggebend ist. (Lenschow 1996:90,91)

Das fünfte Umweltprogramm wurde 1993 veröffentlicht und führte zu einer Veränderung umweltpolitischer Bestimmungen. Diese beinhalteten nun weniger strenge und umfassende Ziele. Der Schwerpunkt lag viel mehr auf neuen Instrumenten, welche ökonomische Anreize und größere Partizipation der Öffentlichkeit vorsahen. (Knill/Liefferink 2013:25)

Im Amsterdamer Vertrag von 1997 wurde die nachhaltige Entwicklung der Ökonomie als Ziel der EU niedergeschrieben und die Position des EU-Parlaments weiterhin gestärkt. Ferner wurde Integration umweltpolitischer Ziele in andere Politikfelder als ein Prinzip der gemeinsamen Umweltpolitik festgehalten. Das Kodifizierungsverfahren wurde zum üblichen Verfahren in umweltpolitischen Entscheidungen. Die Gründung der Umweltagentur (European Environmental Agency, EEA) 1994 spiegelte die Institutionalisierung der europäischen Umweltpolitik. 2001 änderte der Nizza Vertrag das qualifizierte Mehrheitsvotum in ein System der doppelten Mehrheit⁷, enthielt sonst aber keine Neuerung für die europäische Umweltpolitik. (Knill/Liefferink 2013: 26,27)

Der Vertrag von Lissabon trat 2009 in Kraft und legte Umweltvorschriften in Artikel 191-193 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) fest. Diese wurden nicht wesentlich verändert, verpflichteten EU Institutionen aber dazu, Maßnahmen gegen den Klimawandel zu fördern. Dies sollte dazu beitragen die EU mit einer stärkeren Verhandlungsrolle auszustatten. Die EU erhielt weiters mehr Kompetenzen im Bereich der Klimapolitik. Anstatt der Säulenstruktur der EU wurden Kompetenz nach Zuständigkeit in exklusive, geteilte und unterstützende Funktion eingeteilt. Eine institutionelle Veränderung war die Einführung des Amtes eines hohen Vertreters der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik um Interessen der Mitgliedsstaaten und der Kommission zu koordinieren und so kohärenter zu erscheinen. Jedoch scheint dies in der Praxis noch zu keinen signifikanten Änderungen in den

⁷ Das Prinzip der doppelten Mehrheit verlangt für eine Entscheidung eine Zustimmung von 55% der Mitgliedsstaaten, welche 65% der europäischen Bevölkerung repräsentieren. Diese Regelung soll 2014 in Kraft treten. (Pollak/Slominski 2012:49)

Koordinierungen der Position der EU in internationalen Klimaverhandlungen geführt zu haben. In der Cancun Klimakonferenz 2010 waren es die Kommission und der Präsident des Rats der Europäischen Union, die sichtbar die Position der EU vertraten. Die hohe Vertreterin Lady Ashton hingegen spielte keine signifikante Rolle. Auch die Einführung des External Action Service (EAS), der diplomatischen Mission der hohen Vertreterin, hatte bis jetzt noch keinen merklichen Einfluss auf internationale Regierungsführung. Nichtsdestotrotz könnten diese Institutionen bei der Verhandlung von bilateralen Klimaabkommen hilfreich sein. Eine weitere Änderung betrifft das Kodifizierungsverfahren, welches in das ordentliche Entscheidungsverfahren umbenannt wurde. Dieses wurde auf mehr Politikbereiche, darunter fast alle Umweltprobleme, ausgedehnt und das Parlament so weiter gestärkt. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung wurde in Artikel 3 erweitert und sollte nun auch Ziel der Außenpolitik sein. Auch das Prinzip der Umweltintegration wurde auf anderen Sektoren erweitert, darunter die Energiepolitik. (Benson/Adelle 2013:36-43)

Die hier beschriebene Entwicklung der EU-Klimapolitik erfolgte parallel und gleichzeitig mit der des internationalen Regimes der Klimapolitik. Im Juni 1988 trafen sich VertreterInnen verschiedener Wissenschaften und 48 Regierungen zu einer internationalen Klimakonferenz in Toronto, der World Conference on Changing Atmosphere. Dort kam man zu dem Entschluss, dass die weltweiten CO₂-Emissionen bis 2050 halbiert werden müssten. Dieses Ziel war völkerrechtlich zwar unverbindlich, gab aber einen entscheidenden Impuls für die Ausarbeitung einer internationalen Klimapolitik. Die WMO und das UNEP etablierten daraufhin das IPCC, um folglich den anthropogen verursachten Klimawandel und dessen Folgen zu untersuchen und mögliche Gegenmaßnahmen zu erforschen. 1990 veröffentlichte der Weltklimarat seinen ersten Bericht, woraufhin das Intergovernmental Negotiation Committee, kurz INC, etabliert wurde, welches einen internationalen Klimavertrag ausarbeiten sollte. In diesen Verhandlungen zeigten sich bereits Konfliktlinien zwischen Staaten und diese bildeten kleine Gruppen. USA, Japan, Kanada und Russland wollten keine verbindlichen Verpflichtungen. Die EU setzte sich hingegen für eine Stabilisierung und langfristige Reduzierung von Treibhausgasemissionen ein. Kleine Inselstaaten, die am stärksten vom Klimawandel betroffen sind, schlossen sich zur Alliance of Small Islands States (AOSIS) zusammen. Daneben gab es Schwellenländer wie China, Indien und Brasilien, die

Klimapolitik als Gefahr für ihre wirtschaftliche Entwicklung sahen und erdölexportierende Staaten, welche von der Förderung fossiler Brennstoffe profitieren. (Brühl/Rosert 2014:344,345)

In der Vorbereitungszeit für den Rio-Gipfel trafen sich 1990 die Umwelt- und Energie-Minister der EG und kamen zu dem Entschluss, dass die EG bereit ist CO₂-Emissionen auf dem Level dieses Jahres zu halten. Dieser Beschluss war ausschlaggebend für die zukünftige Führungsrolle der EU in den internationalen Verhandlungen, obwohl zuerst keine tatsächlichen Maßnahmen erfolgten. Die Kommission veröffentlichte daraufhin zwar am Rio-Gipfel einen Vorschlag zu einer Richtlinie zur Einführung einer CO₂/Energie-Steuer, welche zu einer erheblichen Emissionsreduktion geführt hätte, diese stieß jedoch auf Widerstand. (Pallemmaerts/Williamson 2006:43)

Während der zweiten Weltklimakonferenz in Rio de Janeiro wurde die Klimarahmenkonvention verabschiedet. Die europäische Gemeinschaft ratifizierte diese, hatte zu diesem Zeitpunkt allerdings noch keine konkreten Politikansätze zur Erreichung der festgeschriebenen Ziele. Eine vorgeschlagene CO₂/Energie-Steuer wurde nicht verwirklicht und man überließ es den Mitgliedsstaaten Wege zur Treibhausgasemissionsreduktion zu finden. Die ersten Maßnahmen der EG waren somit symbolischer Natur. (Pallemmaerts/Williams 2006:43)

Im Vorrahmen des Kyoto-Protokolls beschloss der Ministerrat im März 1997 konkrete Reduktionsziele für jedes Mitgliedsland, welche auch ins Kyoto-Protokoll übernommen wurden. 1998 folgte das Luxemburger „burden sharing“-Abkommen, auch Prinzip der Lastenteilung genannt. In diesem Abkommen wurden die Ziele des Kyoto-Protokolls auf die EG-Mitgliedsstaaten verteilt und mit dem Inkrafttreten auch völkerrechtlich verbindlich. (Pallemmaerts/Williams 2006:44)

Ab 1998 gab es auch die Möglichkeit freiwillige Abkommen zur CO₂-Reduktion zu schließen, wie zwischen der Kommission und dem Verbund der europäischen Autohersteller. Weiters wurde 1990 der Beschluss zur Überwachung von Treibhausgasemissionen um den Austausch von Informationen nationaler Programme erweitert. Am Abend der siebten Vertragsstaatenkonferenz (COP7)⁸, die 2001 in

8 Die jährlich stattfindende Vertragsstaatenkonferenz (COP, Conference of the Parties) wird auch als UN-Klimakonferenz bezeichnet und ist das höchste Gremium der Klimarahmenkonvention. Das Ziel ist es die Klimakonvention zu fördern und zu überprüfen, sowie ein Nachfolgeabkommen für das Kyoto-Protokoll zu beschließen. (Oberthür/Ott 2000:309)

Marrakesch stattfand, wurde beschlossen, dass es Sanktionsmöglichkeiten gegen Verstöße geben soll und Mitgliedsstaaten Maßnahmen zur Förderung von Elektrizität, gewonnen aus wiederverwendbaren Energien, durchführen müssen. Diese sogenannten „Marrakesh Accords“ öffneten den Weg zur Ratifizierung des Kyoto-Protokolls. Bis zu diesem Zeitpunkt waren die Maßnahmen der Klimapolitik der EU ohne zwingende Kraft und somit als informativ und koordinierend zu bewerten. (Pallemmaerts/Williams 2006:45).

Es wurde festgehalten, dass frühe Bemühungen der Treibhausemissionsreduktion in den 1990ern auf politische Entwicklungen innerhalb der einzelnen Nationalstaaten zurückzuführen sind, wie etwa der Wiedervereinigung Deutschlands, oder dem Wandel von Kohle zu Gas in England. Nach 1994 konnte eine erhöhte Treibhausgasemission in der EU beobachtet werden, welche laut Prognosen ab 2010 sogar weiter ansteigen sollte, wenn keine Maßnahmen ergriffen werden. Dies führte zu einer „credibility gap“, einem Mangel an Glaubwürdigkeit, zwischen EU-internen Verpflichtungen und ihrer internationalen Position. Die EU bemühte sich diese „gap“ zu schließen, indem man 2000 das ECCP (europäisches Klimawandel Programm) einführte und 2003 die Emissionsrichtlinie ins Leben rief, welche von nun an im Mittelpunkt der europäischen Klimapolitik bilden sollten. Zusätzlich zu gemeinschaftlichen Bemühungen stellen nationale Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten einen wichtigen Teil der EU-Klimapolitik dar. Nationale Bemühungen sind nach dem burden sharing Prinzip geregelt, welches eine Verteilung des gemeinsamen Reduktionsziel vorsieht. Reduktionsziele verteilen sich demnach von -28% für Luxemburg zu +27% für Portugal. Um das Kyoto-Ziel einer Reduktion von 8% zu erreichen, wurde die Europa-2020-Strategie eingeführt, welche eine weitere Emissionsreduktionen um 20% bis 2020, einen Anstieg erneuerbarer Energien um 20% und eine Verringerung der Energieverbrauchs um 20% vorsieht. Das Erreichen der Ziele dieser Strategie würde einerseits die Glaubwürdigkeit der EU unterstreichen, andererseits bildet die Strategie einen Rahmen für eine langfristige Klimapolitik, um diese weiter zu stärken. (Oberthür/Kelly 2008:40-42)

Da das Kyoto-Protokoll 2012 auslief, wird in den UN-Klimakonferenzen über einen Kyoto-Nachfolgeprozess verhandelt. Im Dezember 2007 in Bali wurde ein Fahrplan beschlossen, welcher die Verabschiedung eines Kyoto-Nachfolgers bei der Konferenz 2009 in Kopenhagen vorsah. In Kopenhagen konnte man sich aber nur auf die Kenntnisnahme des Kopenhagen-Accords einigen. Dieses Dokument wurde außerhalb

der offiziellen UN-Verhandlungen erarbeitet und erlaubt es Staaten unverbindliche nationale Emissionsreduktionsziele festzulegen. Die „Kenntnisnahme“ dieses Dokuments erlaubte eine Sicherstellung des Klimaregimes innerhalb des UN-Rahmens. Das Ergebnis der Kopenhagen-Konferenz wurde vielseitig kritisiert. Eine Einhaltung des Ziels einer globalen Temperatur scheint unter freiwilligen und unverbindlichen Zielen nicht erreichbar. Auch das Ziel einer 20%-Reduktion der EU ist wenig ambitioniert. In den folgenden Konferenzen in Cancun, Durban und Doha gingen die Verhandlungen nur schleppend weiter. So einigte man sich nur darauf bis spätestens 2015 zu einem Übereinkommen zu kommen. In Doha konnte eine Verlängerung des Kyoto-Protokolls bis 2020 erreicht werden und der Beschluss eines neuen globalen Klimaabkommens wurde für die Konferenz in Paris 2015 festgesetzt. (Brühl/Rosert 2014:347-349)

b. Klimawandel als Gegenstand von EU-Politik:

Der grenzüberschreitende Charakter von Klimaschutz und der zu ihrer Lösung daher notwendigen grenzüberschreitenden Kooperationen machen die EU zu einem wichtigen Akteur der europäischen und internationalen Umweltpolitik. Die Umweltaussenpolitik der EU setzt sich aus der Kooperation der Mitgliedsstaaten sowie der Gemeinschaftspolitik zusammen. Der Erfolg letzterer hängt von äusseren Faktoren ab, nämlich der Anerkennung als Akteur und dem Einbezug als Partner von dritter Seite. (Schumer 1996:113)

Im Mittelpunkt der EU-Klimapolitik stehen vor allem Maßnahmen zur Reduktion des CO₂-Ausschusses. (Lenschow 1996:89) 1989 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung in der sie die Union dazu bestimmte eine führende Rolle in der Klimapolitik einzunehmen. Die Grundlage dafür sah man in der Vereinbarung des Energie und Umweltministerrats von 1990 die CO₂-Emissionen bis zum Jahre 2000 auf dem Niveau von 1990 zu stabilisieren. (Lenschow 1996:92)

Das Ausarbeiten von Strategien und Politikinstrumenten stellte sich jedoch als schwierig heraus, aufgrund interner Uneinigkeit. Als finanzpolitisches Instrument sollte eine CO₂-Steuer eingeführt werden, welche jedoch von Anfang an auf heftige Widerstände stieß. Als Kompromisslösung wurde eine kombinierte CO₂/Energie-Steuer vorgestellt, welche jedoch auf der Bedingung beruhte, an Maßnahmen der Haupthandelspartner der EU

gebunden zu sein, wie etwa Freistellungen großer industrieller Energieverbraucher. 1992 legte die Kommission ein strategisches Paket zu europäischer Klimapolitik vor, deren Maßnahmen eine Rahmenrichtlinie zur Energieeffizienz (SAVE), eine Richtlinie zur kombinierten CO₂/Energie-Steuer, Aktionen zur Unterstützung regenerativer Energiequellen (ALTENER) und den Entschluss zur Schaffung eines Beobachtungsmechanismus von Treibhausgasen in der EU, beinhalteten. Verkehrs- und Energieinfrastruktur waren hiervon getrennt behandelt worden. Der Erfolg dieses Pakets blieb jedoch aufgrund von Interessengegensätzen (vor allem durch britische Opposition) verwehrt. So revidierte die Kommission ihren Gesetzesvorschlag zur CO₂/Energie-Steuer schließlich und stellte stattdessen ein Rahmenprogramm vor, welches solch eine Steuer als freiwillig sah, jedoch bis 2000 unionsweit eingeführt werden sollte. (Lenschow 1996:92-95)

Auch das SAVE-Programm war wenig erfolgreich, nachdem es in ein Rahmenprogramm umgeschrieben sowie Zielwerte und Zeitpläne weggelassen wurden. Für das ALTENER-Programm gab es wenig finanzielle Mittel, wodurch auch hier der Erfolg ausblieb. (Lenschow 1996:95,96)

2005 stellte die Europäische Kommission schließlich ein Strategiepapier für die Klimapolitik ab 2012 der EU zur Verfügung, welche folgende Ziele hat: Einbezug der größten Emissionsverursacher (USA, China, Indien), Einbezug weiterer Politikbereiche in die Klimapolitik, Förderung klimafreundlicher Technologien, Nutzung marktorientierter Instrumente und Anpassungsstrategien. (Kappas 2009:289) Basierend auf dieser Strategie und angetrieben durch den Erfolg in internationalen klimapolitischen Verhandlungen, vor allem dem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls, entwickelte die Kommission weitere klimapolitische Instrumente, wie etwa die Strategie zur Anpassung an den Klimawandel. Eine Adaption an die Folgen des Klimawandels rückte zunehmend in den Mittelpunkt klimapolitischer Instrumente. Diese sah man angesichts der Tatsache, dass verschiedenen Klimafolgen wissenschaftlich nun mehr als unvermeidlich galten, als Ergänzung zu bisherigen Emissions-Reduktionsbemühungen. (vgl. COM/2013/216) Insgesamt kann daher festgestellt werden, dass sich die EU-Klimapolitik entlang zweier politischer Handlungsstränge definiert, und zwar der „Mitigation“, der Verringerung der Treibhausgasemissionen und Eindämmung des Klimawandels und der „Adaption“, der Anpassung an die Folgen des Klimawandels.

c. Rechtliche Grundlagen und Methoden der Entscheidungsfindung:

Die europäische Klimapolitik ist innerhalb der Umweltpolitik vertraglich geregelt und findet ihre Vertragsgrundlage in der Präambel, Artikel 3 und 21 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) sowie Artikel 4, 11, 114, 177, 191-193 und 194 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Der Vertrag von Lissabon erwähnt in der Präambel und in Artikel 191 AEUV die Bekämpfung des Klimawandels als Ziel der EU-Umweltpolitik und enthält im Umweltartikel eine Einfügung, die erstmals eine explizite EU-Zuständigkeit für Fragen der internationalen Klimapolitik vorsieht. In den Artikeln 191 bis 193 AEUV werden die Zuständigkeiten der EU auf dem Gebiet der Klimapolitik bestätigt und näher ausgeführt. Zusätzlich gibt Artikel 194 AEUV der EU das Recht im Energiebereich tätig zu werden. (SWD/2014/016) So soll sie für funktionierende Energiemärkte und sichere Energieversorgung sorgen sowie Energieeffizienz und regenerative Energien fördern. Artikel 4 AEUV besagt, dass der Bereich Umwelt unter die geteilten Kompetenzen der EU fällt. Dies bedeutet, dass in der Umweltpolitik sowohl die EU als auch die Mitgliedsstaaten tätig werden können und verbindliche Rechtsakte erlassen können. Dies gilt jedoch nur solange, bis die Union ihre Zuständigkeit ausübt, dann wird das Thema zu einer ausschließlichen Kompetenz der EU. (Pollak/Slominski 2012:112) Artikel 3 EUV und Artikel 11 AEUV betonen ein hohes Maß an Umweltschutz als einen Kernbereich europäischer Politik, um nachhaltige Entwicklung zu fördern. Artikel 21 EUV regelt das auswärtige Handeln der Union. Die EU wird dazu berechtigt, nachhaltige Entwicklung im Bereich der Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern und „zur Entwicklung von internationalen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen beizutragen“. Dieser Artikel beinhaltet außerdem den Vorsatz Ländern, die von „Naturkatastrophen oder von Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind“, beizustehen. (Europäische Union 2010:29)

Artikel 114 und 177 AEUV setzten fest, dass allgemeine Ziele der EU durch Maßnahmen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom Europäischen Parlament und dem Rat erlassen werden. (vgl.

Europäische Union 2010:94,128)

Auch in der Charta der Grundrechte der EU, welche ein fester Bestandteil des Vertrags von Lissabon ist, findet sich Umweltschutz als Ziel: „Ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität müssen in die Politik der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden“. (vgl. Art. 37, Europäische Union 2010:399)

Sekundärrecht der EU wird von den EU-Organen erlassen und umfasst Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen. Verordnungen gelten unmittelbar in allen Mitgliedsstaaten und sind in allen ihren Teilen verbindlich. Sie können Individuen verpflichten oder berechtigen. Richtlinien gelten für diejenigen Mitgliedstaaten an die sie gerichtet sind. Sie ist bezüglich ihres Ziels verbindlich, Mitgliedstaaten können aber die Form der Umsetzung selbst wählen. Sie müssen eine Richtlinie innerhalb einer bestimmten Frist umgesetzt werden. Beschlüsse gelten unmittelbar und sind für ihre Adressaten in allen ihren Teilen verbindlich. Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich. Nach Rechtsprechung des Gerichtshofs können sie aber bei der Auslegung von Unionsrecht relevant sein. Innerhalb der Klimapolitik finden alle sekundärrechtlichen Elemente Anwendung. (Pollak/Slominski 2012:108-110)

Da der europäische Politikprozess sowohl die europäische als auch die mitgliedsstaatliche Ebene umfasst, wird die vertikale Dimension auch als Mehrebenensystem bezeichnet. Der Politikprozess wird anhand des „Policy Cycle“, dem Politikkreislauf, erklärt. Dieser beginnt zumeist mit dem Tätigwerden der Kommission, welche ein Problem auf die politische Tagesordnung setzt (agenda setting). Nach einem vielseitigen Verhandlungsprozess veröffentlicht die Kommission einen Vorschlag, der an das Parlament und den Rat weitergeleitet. Diese entscheiden zumeist nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Diese Entscheidungen werden dann auf mitgliedsstaatlicher Ebene umgesetzt, indem zum Beispiel eine Richtlinie innerhalb einer bestimmten Umsetzungsfrist in nationales Gesetz transkribiert wird. Danach kommt es zu einem Evaluierungsprozess, welcher den Policy Cycle erneut starten kann. (Pollak/Slominski 2012:123-127)

Der größte Teil der Umweltpolitik unterliegt dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, bei dem der Ministerrat und das Parlament beteiligt sind. (vgl. Arden 2012:75, Art. 177

AEUV) Beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren sind das Europäische Parlament und der Rat gleichermaßen beteiligt und gleichberechtigt. Das Gesetzgebungsverfahren beginnt mit dem Vorlegen eines Kommissionsvorschlag für ein Gesetz (Richtlinie oder Verordnung) beim Parlament und dem Rat. Die Kommission verfügt über das alleinige Initiativrecht. Das Parlament hat aber das Recht sie zu einer Initiative aufzufordern. Es folgt die erste Lesung, in welcher das Parlament über den Vorschlag abstimmt. Die Entscheidung des Parlaments wird dem Ministerrat übermittelt. Das Gesetz ist erlassen, wenn der Rat in seiner ersten Lesung sämtliche Änderungswünsche des Parlaments mit qualifizierter Mehrheit billigt oder wenn das Parlament keine Änderungen vorgeschlagen hat und der Rat dem Entwurf der Kommission ebenfalls zustimmt. Stimmt der Rat dem Parlament nicht zu, werden Änderungsvorschläge und Gründe in einem Standpunkt festgelegt und an das Parlament übermittelt. Stimmt das Parlament diesem Standpunkt zu oder äußert sich nicht, gilt der Rechtsakt als erlassen. Bei mehrheitlicher Ablehnung durch das Parlament gilt der Rechtsakt als nicht erlassen. Entscheidet sich das Parlament jedoch zu einer Änderung des Standpunkts folgt die zweite Lesung. Die geänderte Fassung wird an die Kommission und den Rat weitergeleitet. Die Kommission gibt folglich eine Stellungnahme zu dem geänderten Vorschlag ab, kann diese aber auch ablehnen. In diesem Fall muss der Rat einstimmig entscheiden. Billigt der Rat diese Fassung, gilt er als erlassen. Kommt es zu keiner Einigung, wird der Vermittlungsausschuss einberufen. Dieser besteht aus gleich vielen Vertretern des Rats und des Parlaments und soll binnen sechs Wochen eine Einigung erzielen. Erreicht er das nicht, ist der Rechtsakt abgelehnt. Die Kommission nimmt am Vermittlungsausschuss teil und versucht eine Einigung beider Seiten zu unterstützen. Kommt der Vermittlungsausschuss zu einer Einigung, können das Parlament und der Rat in einer dritten Lesung innerhalb von sechs Wochen zustimmen oder ablehnen. Der Rat entscheidet dann mit qualifizierter Mehrheit und das Parlament mit einfacher Mehrheit. (Pollak/Slominski 2012:139,140)

So wurden zum Beispiel die Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG und die Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG, welche bedeutend für die Klimapolitik der Europäischen Union sind, nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet. (vgl. RICHTLINIE 2003/87/EG, RICHTLINIE 2008/50/EG)

d. Akteure:

Zentrale Akteure der EU-Klimapolitik sind die am ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beteiligte Kommission, der Ministerrat und das europäische Parlament. Aufgrund des Mehrebenenkomplexes der EU spielen auch andere Akteure, wie der Europäische Rat, die europäische Umweltagentur und Lobby Gruppen eine Rolle.

d.1. Kommission:

Die Europäische Kommission ist das „Herz europäischer umweltpolitischer Entscheidungsfindung und Durchsetzung“. (Schön-Quinlivan 2013:95) Sie besitzt das Initiativmonopol und hat somit das Recht umweltpolitische Vorschriften vorzuschlagen. Daneben überwacht die Kommission die Implementation dieser. Die Kommission setzt sich aus 28 KommissarInnen zusammen, den Vorsitz führt der Präsident der Kommission. Die Verwaltungseinheiten der Europäischen Kommission werden Generaldirektionen genannt und sind jeweils für bestimmte Politikbereiche zuständig. Jede Generaldirektion wird von einem Generaldirektor geleitet und in Direktionen und Referaten unterteilt. 1973 wurde ein Referat für Umweltprobleme innerhalb der Generaldirektion Industrie gegründet, welche 1981 den Status einer eigenen Generaldirektion (DG ENV, Directorate General for the Environment) erhielt. Jaques Delors, Kommissionspräsident von 1985 bis 1995, war erheblich an der Bedeutungsaufwertung der DG ENV beteiligt, indem er hohe Umweltstandards mit Geschäftsmöglichkeiten in Zusammenhang brachte. 2010 wurde die Generaldirektion Klimapolitik (DG CLIMA, Directorate General for Climate Action) ins Leben gerufen. Der Präsident des Ministerrats übernimmt zusammen mit der Kommission auch die Funktion der Repräsentation der EU auf internationalem Level. In Klimaverhandlungen ist die Generaldirektion CLIMA von entscheidender Bedeutung, da sie Verhandlungen über Klimawandel und ozonschädigende Substanzen anführt. Weiters koordiniert sie bilaterale und multilaterale Abkommen in diesem Fachbereich. Die Generaldirektion Klimapolitik ist somit ein zentraler institutioneller Akteur der EU-Klimapolitik. (Schön-Quinlivan 2013:95-103, Arden 2012:74)

d.2. Ministerrat:

Zusammen mit dem Europäischen Parlament verabschiedet der Rat der Europäischen Union (auch Ministerrat genannt) europäische Rechtsvorschriften. Der Ministerrat setzt sich aus den nationalen Ministern der EU-Mitgliedsstaaten zusammen und trifft sich in neun verschiedenen Ratsformationen, darunter auch im Umweltrat. Zu diesem werden dann Umweltminister aus allen EU-Mitgliedstaaten entsandt. Diese verschiedenen Formationen stellen eine Herausforderung für die Umweltpolitik dar, da Umweltprobleme auch andere Ratsformationen als nur den Umweltrat betreffen. Deshalb wurde der sogenannte Cardiff-Prozess eingeführt. 1998 wurde beim Treffen des Europäischen Rats in Cardiff ein System eingeführt, nach welchem die meisten Ratsformationen Umwelt-Integrationsberichte erstellen mussten. Diese hatten nur wenig Einfluss auf die Arbeit von Ministerräten, ausgenommen dem Umweltrat, und wurden daher 2005 beendet. (Wurzel 2013:75-78)

Die Arbeit des Ministerrats wird vom Ratssekretariat unterstützt. 2009 wurde die Generaldirektion Umwelt des Ratssekretariats in eine Umwelt- und eine Klima-Generaldirektion gespalten. Der Umweltrat übernahm weiterhin den Vorsitz in Fragen des Klimawandels. (Wurzel 2013:80)

Der Umweltrat trat das erste Mal 1973 zusammen. Da die Anzahl an zu verabschiedeten Umweltrechtsvorschriften in den folgenden Jahren anstieg, wurde auch die Zahl der Treffen erhöht. Auch Treffen des COREPER⁹ und der Arbeitsgruppen, die sich mit Umweltfragen befassen, nahmen zu. Das Ansehen des Umweltrats wurde auch durch die angestrebte Führungsrolle der EU in internationalen Klimaverhandlungen gestärkt. Im Falle von Klimawandel erhielt der Umweltrat politische Richtlinien vom Europäischen Rat, dessen Interesse an Umweltproblemen in den letzten Jahren deutlich zunahm. (Wurzel 2013:85-87)

⁹ Der COREPER (Comité des représentants permanents) oder AStV (Ausschuss der ständigen Vertreter) ist für die Vorbereitung von Ratsentscheidungen zuständig. Er besteht aus zwei Ebenen, dem COREPER 1, in welchem sich Stellvertreter der Ständigen Vertreter treffen und fachspezifische Fragen behandeln, und dem COREPER 2. Dieser setzt sich aus den Ständigen Vertretern zusammen und beschäftigt sich mit politischen, wirtschaftlichen und institutionellen sowie Handelsfragen. (Pollak/Slominski 2012:87,251)

d.3. Europäischer Rat:

Der Europäische Rat ist das Organ der EU, in dem die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten viermal im Jahr zusammentreten, um allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten der Europäischen Union festzulegen. Der Lissabon-Vertrag von 2009 machte den Europäischen Rat zu einer formalen EU-Institution und führte das Amt eines Präsidenten des Europäischen Rats sowie das Amt des hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik ein. Diese neuen Ämter komplizierten die Repräsentation in internationalen Klimaverhandlungen zwar, nichtsdestotrotz spielt der Europäische Rat eine wichtige Rolle in der Klimawandelpolitik. Seit den 1990er Jahren nahm der Europäische Rat eine aktive Rolle in Bezug auf die Probleme des Klimawandels an. 2007 arbeitete er eng zusammen mit dem Ministerrat um das Klima- und Energiepaket zu entwickeln. Dieses festigte die Führungsrolle der EU in den internationalen Klimaverhandlungen. (Wurzel 2013:87-89)

d.4. Europäischer Gerichtshof:

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) ist für die korrekte Interpretation und Anwendung von EU Recht verantwortlich. Dies gilt auch für umweltpolitische Entscheidungen. Der Gerichtshof der europäischen Union besteht aus dem Gerichtshof, einem Gericht und Fachgerichten. Sein Sitz liegt in Luxemburg. (Pollak/Slominski 2012:95) Das Rechtsschutzsystem der EU umfasst verschiedene Klagearten, von denen drei für die Klimapolitik von Bedeutung sind. Die erste Klageart ist die Nichtigkeitsklage, welche in Artikel 263 AEUV festgehalten wurde. Diese Art von Klagen richtet sich gegen Rechtsvorschriften der EU, wenn Grund zur Annahme besteht, dass diese gegen die EU-Verträge oder gegen die Grundrechte verstoßen. Nichtigkeitsklagen können von einem Mitgliedstaaten oder einem Organ der EU gegen das Europäische Parlament oder den Rat eingereicht werden. Das für die Klimapolitik bedeutende Emissionshandelssystem wurde im Rahmen einer solchen Klage mehrfach angefochten. Das Vorabentscheidungsverfahren ist in Artikel 267 AEUV vertraglich geregelt und erlaubt es auf Anfrage eines nationalen Gerichts die Auslegung des EU-Rechts zu interpretieren. Bezüglich des Emissionshandelssystems wurden bis jetzt zwei Vorabentscheidungen gefällt. Eine betraf die Vereinbarkeit der Emissionsrichtlinie mit den Prinzipien der Gleichbehandlung, welche aus Frankreich kam (C-127/07 Arcelor). Eine weitere kam aus

England und bezog sich auf Gültigkeit einer EHS-Richtlinie (C-366/10 Air Transport Association of America). Die dritte Klageart stellt das Vertragsverletzungsverfahren, welches in Artikel 258 AEUV geregelt ist, dar. Die Klage wird von der Europäischen Kommission eingereicht und richtet sich gegen einen Mitgliedsstaat, da dieser ein EU-Recht nicht oder nicht richtig angewendet hat. Bezüglich des EHS wurden von der Kommission zwei Fälle eingereicht. Italien und Finnland hatten die Emissionsrichtlinie nicht zeitgemäß in nationales Recht umgesetzt. (Bogojevic 2013:190-192)

Obwohl es keine offiziellen Statistiken über Umwelt-Rechtsfälle gibt, so wurde festgestellt, dass Prozesse vor dem EuGH, in denen über Umweltrecht entschieden wird, generell zwei Jahre dauern. Wird ein Prozess von der Europäischen Kommission eingeleitet, sind es sogar fast vier Jahre. Weiters ist aber festzustellen, dass der EuGH normalerweise umweltfreundliche Interpretationen liefert. Dabei wird für Rechtsprechungen das Ziel von umweltpolitischen Bestimmungen genau abgewogen. (Krämer 2013:115-117,124)

Tatsächlich ist es NGOs und Individuen jedoch fast unmöglich Fälle vor den EuGH zu bringen, da Umweltrecht meist kein direktes oder individuelles Anliegen darstellt, wie es Artikel 263.4 AEUV verlangt. Dieser Artikel wurde zwar durch den Lissabon-Vertrag geändert, sodass ein individuelles Anliegen bei direkter Betroffenheit von Individuen nicht mehr notwendig ist, jedoch könnte dies nur wenig Einfluss auf Umweltfragen haben. Diese werden vom EuGH nämlich als Fragen von generellem Interesse und Betroffenheit gewertet. Weiters hat der EuGH noch keine Entscheidungen aufgrund dieser Änderung gefällt. (Krämer 2013:118,119)

d.5. Europäisches Parlament:

Das Europäische Parlament ist die einzige direkt gewählte EU-Institution. Nach seiner ersten Wahl 1979 entwickelte sich das Parlament rasch zu einem Verfechter der Umwelt. Zu Beginn noch eine relativ schwache Institution, erhielt das Parlament durch Vertragsreformen immer mehr Macht und Rechte und ist heute, zusammen mit dem Ministerrat, die gesetzgebende Gewalt der EU. Allerdings scheint die Machtzunahme gleichzeitig zu einer Abnahme des Interesses an Umweltfragen geführt zu haben. So wird argumentiert, dass die Bereitschaft und Fähigkeit des Parlaments Gesetzesänderungen,

die die Umwelt betreffen, zu verabschieden, in den letzten Jahren schwand. Diese Entwicklung wurde darauf zurückgeführt, dass es aufgrund der Zunahme informeller Entscheidungsprozesse für das EU-Parlament schwieriger geworden ist, Interessen kleinerer Gruppen zu repräsentieren. (Burns 2013:132,147) Die Mitglieder des Parlaments organisieren sich nach länderübergreifenden politischen Fraktionen. Dies ermöglicht es Mitgliedern sich nicht national, sondern ideologisch zu orientieren. Grüne Parteien finden sich in der Gruppe „Die Grünen/ Freie Europäische Allianz“ wieder. (Burns 2013:133) Die Ergebnisse der europäischen Parlamentswahl 2014 sehen die Fraktion der Europäischen Volkspartei als die stärkste Partei mit 221 von 751 Abgeordneten. Die Fraktion der Grünen/ Freien Europäischen Allianz stellen mit 50 Abgeordneten die sechst-größte Fraktion dar.¹⁰

Die Arbeit der Plenarsitzungen wird in ständigen Ausschüssen vorbereitet. Darüber hinaus hat das Parlament die Möglichkeit, nichtständige Ausschüsse sowie Untersuchungsausschüsse einzurichten.

Zwischen 2007 bis 2009 gab es einen nichtständigen Ausschuss zum Klimawandel. Dieser bat die Möglichkeit Personal der ständigen Ausschüsse Umwelt, Industrie und Transport, welche vom Klimawandel betroffen sind, zusammenzubringen. Ziel war es, Vorschläge für die zukünftige Richtung der EU-Klimapolitik zu geben. (Burns 2013:136)

d.6. Europäische Umweltagentur:

Die 1994 eingerichtete Europäische Umweltagentur (European Environment Agency, EEA) mit Sitz in Kopenhagen ist ein weiterer wichtiger Akteur in der Klimapolitik. Ihre Aufgabe ist es Informationen über Umweltfragen und Datenmaterial zu Umweltbelastungen zu untersuchen, zu sammeln und auszuwerten. Dies soll zu einer Grundlage für die Formulierung und Implementierung umweltpolitischer Maßnahmen beitragen. (Knill/Liefferink 2013:27) Ihre Errichtung wurde bereits 1990 durch einen Ratsbeschluss entschieden, jedoch konnte man sich nicht für einen Sitz der Agentur einigen. Ein Ziel ist es nicht nur die Kommission in ihren umweltpolitischen Aufgaben zu unterstützen, sondern auch ein weitreichendes Umweltinformations- und -beobachtungsnetz aufzubauen. Um Daten in den Mitgliedsstaaten vergleichen zu

¹⁰ Europäisches Parlament (2014): Wahlergebnisse. <http://www.ergebnisse-wahlen2014.eu/de/election-results-2014.html> (zuletzt besucht am 18.07.2014)

können, mussten gleiche Bewertungskriterien eingeführt werden. Dazu entwickelten die Mitgliedsstaaten ihre eigenen Umweltinformations- und Beobachtungsnetze, welches die Tätigkeit der Agentur ermöglichte. Eine weitere Funktion der Agentur ist die der Verbreitung von Informationen über den Zustand der Umwelt in Europa. Ferner ist es ein Anliegen der Agentur, dass die gesammelten europäischen Informationen international berücksichtigt werden. (Epiney 1996:44-46)

Die Agentur gliedert sich in einen Verwaltungsrat, einem Exekutivdirektor und einem wissenschaftlichen Beirat. Die Leitung der Europäischen Umweltagentur übernimmt der Verwaltungsrat, der sich aus je einem Vertreter jedes Mitgliedslandes, zwei Vertretern der Europäischen Kommission sowie zwei vom Europäischen Parlament benannten wissenschaftlichen Sachverständigen zusammensetzt. Die Aufgaben des Verwaltungsrats sind die Verabschiedung der Arbeitsprogramme und die Ernennung des Exekutivdirektors und der Mitglieder des wissenschaftlichen Beirats. Der Exekutivdirektor führt Arbeitsprogramme und Tagesschäfte durch und ist dem Verwaltungsrat verantwortlich. Der Beirat gibt Stellungnahmen in wissenschaftlichen Angelegenheiten. Die Agentur organisiert ihre Tätigkeiten in jährlichen Arbeitsprogrammen im Rahmen mehrjähriger Arbeitsprogramme. (Epiney 1996:47)

d.7. Lobbygruppen:

Lobbying bezeichnet den Versuch von Interessensgruppen politische Entscheidungen zu beeinflussen. Es gibt zehn wichtige Umwelt-Lobbygruppen in Brüssel, welche in einem losem Netzwerk zusammenarbeiten, das als „Green Ten“ bezeichnet wird. Unter diesen befinden sich unter anderem das 1974 gegründete European Environmental Bureau (EEB), Greenpeace und Climate Action Network Europe (CAN Europe). (Adelle/Anderson 2013:152-154)

Um erfolgreich zu sein versuchen Lobbygruppen Akteure in allen Stadien der Politikentscheidungsfindung zu beeinflussen. Umwelt-Lobbygruppen konzentrieren sich vor allem auf die frühen Stadien, da Ansichten und Optionen zu diesem Zeitpunkt einfacher zu beeinflussen sind. Daneben sind informelle Wege und technische Experten beliebte Adressaten. Die europäische Kommission wird traditionell als wichtigster Adressat für Umwelt-Lobbygruppen gewertet. Umwelt-Lobbygruppen verfolgen sowohl

„insider“ als auch „outsider“ Strategien um Einfluss zu nehmen. Ersteres bezeichnet eine Vorgehensweise des Lobbying, bei der Lobbygruppen von EU Institutionen konsultiert werden, während outsider Strategien eine aggressive Herangehensweise beschreiben, etwa durch Mobilisierung von Mitgliedern und Medien. (Adelle/Anderson 2013:158-160) Neben Umweltorganisationen betreiben auch Wirtschafts- und Industrieorganisationen Lobbying im Bereich der Klimapolitik. Letztere Lobbygruppen wollen eine Verschärfung des Klimaschutzes verhindern. So betrieben zum Beispiel der Verband der Europäischen chemischen Industrie und der Europäischer Runde Tisch Industrieller (ERT) während der Kopenhagen-Konferenz Lobbying gegen eine EU-weites Emissionsreduktionsziel von 30%. (Groen/Niemann 2013:322) Innerhalb der EU-Klimapolitik gibt es drei bedeutende Lobbygruppen, welche sich gegen einen hohen Klimaschutz einsetzen. Die ERT-Lobbygruppe setzt sich aus 45 großen europäischen Firmen zusammen. Lobbying-Prioritäten werden alle sechs Monate neu entschieden und anschliessend in Arbeitsgruppen behandelt. Eine weitere große Lobbyorganisation ist Businesseurope¹¹ (The Confederation of European Business), welche die Auffassung vertritt, dass Treibhausemissionsreduktionen die Wettbewerbsfähigkeit der EU verringert. Businesseurope beschäftigt mehrere Arbeitsgruppen zu Umweltproblemen, von denen sich eine nur mit dem Klimawandel auseinandersetzt. Ölfirmen organisieren sich in der EUROPIA (European Petroleum Industry Association)-Lobbygruppe. Diese konzentrieren sich auf Lobbying in bestimmten Themen der Klimapolitik, wie etwa dem Emissionshandelssystem. (Gullberg 2008:164,168) Letztendlich ist es jedoch schwierig herauszufinden wie sehr Lobbygruppen eine bestimmte Entscheidung beeinflussen haben. Trotzdem wurden Lobbygruppen zunehmend als Repräsentanten der Zivilbevölkerung gesehen, was Umwelt-Lobbygruppen eine Verbindung von EU und BürgerInnen macht. (Adelle/Anderson 2013:164, 165)

e. Instrumente:

Dieses Kapitel widmet sich den verschiedenen klimapolitischen Instrumenten der EU, wobei kein Anspruch auf Vollständigkeit gestellt wird. Wie bereits erwähnt gibt es die

¹¹ Vor 2007 trug Businesseurope den Namen Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe (UNICE). Businesseurope (2014): History of the organisation.
<http://www.businesseurope.eu/Content/Default.asp> (zuletzt besucht am 28.07.2014)

Möglichkeit der Anpassung oder Abschwächung des Klimawandels für klimapolitische Maßnahmen. Maßnahmen mit dem Ziel der Anpassung sind auf lokale und regionale Ebene beschränkt, während Maßnahmen der zweiten Kategorie global ausgerichtet sind. (Kappas 2009:278) Innerhalb der EU gibt es einen Mix an verschiedenen Maßnahmen zum Klimaschutz, welche sowohl ökonomische Instrumente, sogenannte „soft law“¹² Ansätze sowie Verordnungen umfassen. (Deketelaere/Peeters 2006:5)

Folgend werden Strategien, Programme und Aktionspläne vorgestellt, wobei das Emissionshandelssystem (EHS) als Beispiel für ein ökonomisches Instrument eigens behandelt wird.

Es gibt eine Vielzahl an Dokumenten der Kommission, des Rats und des Parlaments, die als „soft law“ kategorisiert werden können. Die Kommission veröffentlicht zum Beispiel Grünbücher, welche eine Diskussionsgrundlage darstellen und verschiedene Interessenten zu Stellungnahmen auffordern. Anschliessend kann die Kommission ein Weissbuch veröffentlichen. Dieses knüpft an den Konsultationsprozess eines Grünbuchs an und beinhaltet konkrete Vorschläge für Maßnahmen in einem bestimmten Bereich. Letztendlich kann dies zu einem Aktionsprogramm führen. Aktionsprogramme werden von der Kommission oder dem Rat auf eigene Initiative oder auf Anregung des Parlaments ausgearbeitet. Sie konkretisieren allgemeine Zielvorstellungen. Sind Aktionsprogramme in den Verträgen ausdrücklich vorgesehen, sind sie für EU-Organe verbindlich, ansonsten sind sie als Orientierungshilfen zu verstehen, welche die Absicht der EU-Organe zu agieren wiedergeben. Auch Strategien werden von der Kommission veröffentlicht um Diskussionen anzuregen und Zielvorstellungen zu präzisieren. Sie wenden sich an EU-Organe, Mitgliedstaaten sowie an Bürger und Organisationen. Strategien sind nicht verbindlich, können es allerdings werden, wenn der Rat und das Parlament in einem offiziellen Gesetzgebungsverfahren so entscheiden. Aktionspläne dienen schließlich der Umsetzung von Strategien. (Deutscher Naturschutzring 2013:26,27)

¹² Unter soft law sind Rechtshandlungsformen, die rechtlich unverbindlich sind, zu verstehen, aber eine praktische Auswirkung aufweisen. (Pollak/Slominski 2012:154)

e.1. Programme:

Einen zentralen Teil der Umweltpolitik spielen die Umweltpolitischen Aktionsprogramme der Kommission. Sie sind rechtlich verbindlich für alle EU-Institutionen, haben aber keine Rechtsverbindlichkeit für Mitgliedsstaaten. Sie können aber Rechtswirkung entfalten. Erst wenn für die Umsetzung Rechtsakte erlassen werden, haben Umweltaktionsprogramme unmittelbare rechtliche Folgen für Mitgliedstaaten. In ihnen werden Ziele und Prioritäten der gemeinschaftlichen Umweltpolitik festgeschrieben und sie beinhalten Maßnahmen für einen bestimmten Zeitraum. (Epiney 1996:20,21)

Das erste Umweltaktionsprogramm wurde 1973 veröffentlicht. Weitere Umweltaktionsprogramme folgten in den Jahren 1977, 1983 und 1987. Das fünfte Umweltaktionsprogramm trat 1992 in Kraft und wurde 1998 überarbeitet. In diesem Umweltaktionsprogramm bekannte sich die EU zu einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung. (Epiney 1996:21) Das sechste Umweltaktionsprogramm von 2002 umfasst Kernbereiche wie Klimaschutz, Natur und biologische Vielfalt, Umwelt und Gesundheit sowie nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen und Abfallwirtschaft. Zur Umsetzung dieser Schwerpunktbereiche sah das Programm sieben thematische Strategien vor. Diese beinhalteten Luftqualität, Meeresumwelt, Abfallvermeidung und Recycling, nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen, städtische Umwelt, nachhaltige Nutzung von Pestiziden und Bodenschutz. Die Strategien ergingen in Form von Mitteilungen der Kommission und sind zumeist von Vorschlägen für Richtlinien des Parlaments und des Rates begleitet. Das Programm hatte die Einbeziehung von Umweltbelangen in alle Bereiche der auswärtigen Beziehungen der Europäischen Union und die Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung in der gesamten EU zum Ziel. Das siebte Umweltaktionsprogramm trat am 17.1.2014 in Kraft¹³ und dauert bis 2020. Es stützt sich auf Artikel 192 Absatz 3 AEUV. (COM/2012/710) Im Juni 2012 veröffentlichte der Rat ein vorläufiges Rahmenprogramm für das siebte Umweltaktionsprogramm. (vgl. Rat der Europäischen Union 2012) In diesem werden drei Punkte für das zukünftige Programm genannt. Diese drei Kernbereiche umfassen erstens einen Ausblick auf das Jahr 2050 und der Ziele für 2020, zweitens eine bessere

¹³ Europäische Kommission(2014a): Environment Action Programme 2020.
<http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm> (zuletzt besucht am 25.06.2014)

Umsetzungen, Durchführungen, Überwachungen sowie Stärkungen der Umweltpolitik und Umweltgesetze. Der letzte Punkt ist schließlich die Wandlung zu einer „Green Economy“ (Grünen Wirtschaft). Im November 2012 legte die Kommission schließlich ihren Vorschlag für ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der EU „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“ vor. (COM/2012/710) Dieses besagte, dass das 6. Umweltprogramm zwar Umweltvorteile erbrachte, es aber immer noch Verbesserungsmöglichkeiten in allen vier Schwerpunktbereichen gibt. Daher wurden neun Ziele definiert, die die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bis 2020 erreichen sollen. Fokus liegt hierbei auf einem umweltschonenden Wirtschaftssystem und einer CO₂-armen und ressourceneffizienten Wirtschaft. Die ersten zwei Ziele lauten Schutz, Erhaltung und Verbesserung des Naturkapitals der EU sowie Übergang zu einem ressourceneffizienten, umweltschonenden und wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaftssystem. Weitere Ziele sind der Schutz der europäischen Bürger vor umweltbedingten Belastungen, Gesundheitsrisiken und Beeinträchtigungen ihrer Lebensqualität sowie die Maximierung der Vorteile aus dem Umweltrecht der EU. Zusätzlich werden eine Verbesserung der Faktengrundlage für die Umweltpolitik und die Sicherung von Investitionen für Umwelt- und Klimapolitik und angemessene Preisgestaltung verlangt. Auch die Verbesserung der Einbeziehung von Umweltbelangen und der Politikkohärenz sowie Förderung der Nachhaltigkeit der Städte in der EU stellen wünschenswertes Ergebnis dar. Schließlich wird noch die Verbesserung der Fähigkeit der EU, wirksam auf regionale und globale Umwelt- und Klimaprobleme einzugehen, genannt. (vgl. COM/2012/710)

Neben den Umweltaktionsprogrammen verfolgt die EU weitere Programme, welche für die Klimapolitik von Bedeutung sind. Die Europäische Kommission führte ein weiteres Programm im Juni 2000 ein, das Europäische Klimawandel-Programm (European Climate Change Programme, ECCP). Dieses sollte dazu beitragen die vereinbarten Ziele im Kyoto-Protokoll zu erreichen. Das Programm konzentrierte sich auf die Themen Energie, Transport, Industrie und Forschung. Zusätzlich einigte man sich auf die Einführung eines Emissionshandelssystems. Nachdem der erste ECCP Report veröffentlicht wurde, verabschiedete die Kommission einen Vorschlag zur Ratifizierung des Kyoto-Protokolls, einen Vorschlag für eine Richtlinie für ein europäisches Emissionshandelssystem und eine Mitteilung über die wichtigsten Maßnahmen zur

Reduktion von Treibhausgasen. Jedoch fehlte es der EU in den meisten Sektoren, in denen Maßnahmen durchgeführt werden sollten an den nötigen Kompetenzen, wodurch man sich nur auf das Emissionshandelssystem konzentrierte. (Bruggeman/Delvaux 2006: 225,226)

Ein weiteres bedeutendes Programm der Umweltpolitik ist das Finanzierungsprogramm LIFE. Erst kürzlich wurde eine Verordnung für Umwelt- und Klimapolitik erlassen, welche die Finanzierung für den Zeitraum 2014-2020 erhöht. Innerhalb dieses Programms werden Projekte im Bereich Umweltpolitik, Naturschutz aber auch Klimaschutz finanziell gefördert. Für den Bereich Klimawandel sollen Projekte zu Investitionen in eine CO₂-arme und ressourcenschonende Wirtschaft sowie nachhaltiges Wachstum beitragen. Innerhalb dieses Schwerpunktbereichs wird die Kommission mehr als 41,2 Mio. Euro für 33 Projekte bereitstellen. (vgl. IP/14/486)

Das LIFE-Programm, welches bereits seit 1992 existiert, wurde für den Zeitraum 2014-2020 neu beschlossen. Innerhalb dieses neuen LIFE-Programms gibt es ein Unterprogramm welches sich der Klimapolitik widmet. Dieses wurde aufgrund des Beschlusses des Europäischen Rates, mindestens 20% des EU-Budgets für Klimaschutz auszugeben, gegründet. Das Unterprogramm stützt sich auf die drei Bereiche der Minderung von Treibhausgasemissionen, der Anpassung an den Klimawandel und Verwaltungspraxis bzw. Informationen im Klimabereich. Die Hauptziele des Teilprogramms sind es zum Übergang zu einer CO₂-armen und widerstandsfähigen Wirtschaft gegenüber dem Klimawandel beizutragen und die Entwicklung, Umsetzung und Durchsetzung der EU-Politik und des EU-Rechts im Klimabereich zu verbessern. Weiters soll eine bessere Verwaltungspraxis in den Bereichen Umwelt und Klima auf allen Ebenen gefördert werden. (vgl. European Union 2014)

e.2. Emissionshandelssystem:

Das europäische Emissionshandelssystem (EHS) basiert auf der im Oktober 2003 verabschiedeten Emissionshandelsrichtlinie, welche 2005 in Kraft trat. Diese betrifft nicht Staaten, wie es im Kyoto-Protokoll der Fall ist, sondern Unternehmen und Industrien. Das EHS ist ein marktorientiertes Instrument, welches entwickelt wurde um das im Kyoto-Protokoll vereinbarte Reduktionsziel von 8% zu erreichen. Es soll einen Anreiz für

Unternehmen, ihre Treibhausgasemissionen zu reduzieren, bieten. Mitgliedsstaaten sind dafür verantwortlich zu kontrollieren, dass kein Unternehmen CO₂ Emissionen ausstößt ohne eine spezielle, nicht-übertragbare Berechtigung zu besitzen. Jeder Inhaber eines Emissionszertifikats hat das Recht zur Freisetzung von einer Tonne CO₂. Weiters müssen die Emissionserlaubnisse innerhalb eines Staates gerecht verteilt werden. Aufgrund nationaler Differenzen von administrativen Vorgehensweisen, nationalen Prozessen und ähnlichem, gibt es verschiedene Vorgehensweisen für die Berechtigungs- und Erlaubnisverteilung. (Eritja 2006:69,70) Erwünschte Nebeneffekte sollen eine höhere Versorgungssicherheit durch den wachsenden Anteil an erneuerbaren Energien und stärkere internationale Wettbewerbsfähigkeit durch Innovationen sein. (Dröge 2007:3)

Es wurden drei Emissionshandelsperioden vereinbart von 2005 bis 2007, von 2008 bis 2012 und von 2013 bis 2020. Jeder Mitgliedstaat legt innerhalb einer Zeitperiode eine Höchstgrenze für die Anzahl der Emissionszertifikate fest, das sogenannte „Cap“. Unterhalb dieser Höchstgrenze können Zertifikate gehandelt werden. Damit bildet das Prinzip „Cap and Trade“ oder „Deckeln und Handeln“ die Basis für das EHS. Die Gesamtzahl der Zertifikate soll über die Jahre allmählich verringert werden, so dass die Treibhausgasemissionen insgesamt zurückgehen. Verbraucht ein Unternehmen mehr CO₂-Zertifikate als es zugeteilt bekommen hatte, kann es von anderen Unternehmen weitere Zertifikate zukaufen. Unternehmen haben weiters die Möglichkeit Emissionsgutschriften aus Projekten in Drittländern zu erhalten. Somit bietet das EHS Anreiz für weltweite Investitionen, vor allem in Entwicklungsländern. Schließlich müssen die Unternehmen alle Emissionsberechtigungen für das Vorjahr abgeben. Stimmen Zertifikate und Emissionen nicht überein, sind Strafen vorgesehen. Der Großteil der Zertifikate wurde in den ersten zwei Perioden kostenlos zugeteilt. Dies soll sich in der dritten Handlungsperiode ändern. Die Versteigerung von CO₂-Zertifikaten sollte die Hauptzuteilungsmethode sein. 2013 wurden allerdings in der Industrie noch 80% der Emissionsberechtigungen kostenlos zugeteilt. Weiters wurde das System zu Beginn der dritten Handelsperiode auf die petrochemische Industrie, die Ammoniak- und die Aluminiumherstellung sowie auf zusätzliche Gase ausgedehnt. Das EU-EHS umfasst somit rund 12000 Kraftwerke und Fertigungsanlagen innerhalb aller EU-Mitgliedstaaten sowie Island, Norwegen und Liechtenstein. 2012 wurde auch der Luftverkehr in das EHS integriert. Damit ergibt sich, dass 45% der gesamten Emissionen in der EU im

europäischen Emissionshandel einbezogen sind. Die Rechtsvorschriften des EHS wurden im Rahmen des Energie- und Klimapakets der EU von 2009 schließlich reformiert. (vgl. Kommission 2013a) Die ursprüngliche Richtlinie 2003/87 wurde 2013 durch die Richtlinie 2009/29 geändert. Diese ermächtigt die Europäische Kommission Emissionserlaubnisse für die ganze EU festzusetzen. Nationale Verteilungsprozesse sind daher in Zukunft nicht mehr im Emissionshandelssystem vorgesehen. (Bogojevic 2013:193)

Das EHS ist eines der wichtigsten klimapolitischen Instrumente der EU zur Treibhausgasemissionssenkung. Forscher meinen jedoch, dass dieses Instrument bisher, gegen Erwartung, nur minimal zu einer Reduzierung der Treibhausgase geführt hat. Das Kernproblem des Emissionshandelssystems liegt in der Implementation, da nationale Interessen immer noch im Vergleich zu umweltpolitischen Zielen überwiegen. (Kappas 2009:286,287) So gab es bereits in der Probezeit der ersten Phase Probleme mit der Preisbildung der Zertifikate aufgrund des Schwankens der CO₂-Preise. Dass die Zuteilung der Zertifikate nationalen Regeln überlassen ist, erschwert die Transparenz der Preisbildung weiterhin. Abhilfe könnte hierbei die vorgesehene Auktion von Zertifikaten schaffen. (Dröge 2007:3) Erst durch diese kann es zur Kontrolle von Zertifikaten und Emissionen kommen und bei Missbrauch zu Sanktionen führen. (vgl. Kommission 2013a)

Laut Kommission sind Treibhausgasemissionen innerhalb des EHS im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr um 3% gefallen. Jedoch kam es zu einem weiteren Anstieg des Überschusses an Zertifikaten. Dies soll sich nach Aussage der Kommission im Jahr 2014 aber verringern, da zu Beginn 2014 die Umsetzung des sogenannten „Backloading“, womit kurzfristig das Angebot für Emissionshandelszertifikate reduziert wird, startete. (vgl. IP/14/561)

e.3. Strategien:

Strategien werden von der Kommission vorgeschlagen und vom Rat und dem Parlament verabschiedet. Sie beinhalten Maßnahmen um gewisse Ziele zu erreichen, die die EU in Abkommen festgesetzt hat. Im Jahr 2005 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung über eine Strategie für eine erfolgreiche Bekämpfung der globalen

Klimaänderung. Diese enthielt Empfehlungen für die Entwicklung der europäischen Klimapolitik, welche eine breitere Beteiligung aller Umwelt verschmutzenden Länder, die Einbeziehung aller beteiligten Wirtschaftszweige, eine Stärkung der Innovation, einschließlich Entwicklung neuer Technologien und den Einsatz vorhandener Technologien umfasste. Weitere Empfehlungen betrafen den Einsatz und Ausbau marktorientierter Instrumente, wie etwa des EU-Emissionshandelssystems, und einen Fokus auf effektive Anpassung an die Klimaänderung. Um diese Vorschläge zu verwirklichen, sah die Kommission verschiedene Maßnahmen als notwendig. So etwa eine Umsetzung bereits vereinbarter Politiken in der Verkehrspolitik, eine Förderung klimafreundlicher Technologien, Bewusstseinsbildung und Verbraucherinformation, die Förderung von Forschung, einen Ausbau der Zusammenarbeit mit Drittländern sowie weiteren Maßnahmen in der Energieeffizienz, erneuerbaren Energien, Verkehr sowie Kohlenstoffbindung und -speicherung. (COM/2005/35)

Diese Strategie wurde Grundlage für die 2010 beschlossene „Europa-2020“ Strategie. Diese Strategie hat das intelligente, nachhaltige und integrative Wachstum zum Ziel. Die Bekämpfung des Klimawandels ist eines der fünf Themen dieser Strategie. Gemäß den 2020-Zielen sollen die Treibhausgasemissionen bis 2020 im Vergleich zu 1990 um 20% gesenkt werden. Dieses Ziel könnte auf 30% erhöht werden, falls sich weitere Industrieländer zu ernsthaften Maßnahmen verpflichten würden. Weiters sollen 20% der Energie aus erneuerbaren Energieträgern stammen und die Energieeffizienz um 20% verbessert werden. (Europäische Kommission 2013:7) Die beiden erstgenannten Ziele wurden 2007 im Rahmen des „Klima- und Energiepakets“ verabschiedet, das im Juni 2009 in Kraft trat. Die Verpflichtung aller Mitgliedsstaaten unter diesem Paket war ausschlaggebend um die Führungsrolle der EU in der internationalen Klimapolitik glaubhaft zu machen. Hinzu wurde 2009 auch ein finanzielles Unterstützungspaket beschlossen um Entwicklungsländer zu unterstützen und so dem Ziel eines Post-Kyoto-Abkommens näher zu kommen. (Wurzel 2013:88,89)

Das Klima- und Energiepaket an sich besteht aus fünf Teilen. (vgl. Fischer 2009: 110 ff.) Der erste Teil betrifft das EU-Emissionshandelssystem nach 2012. So soll das EHS ab 2013 als Hauptinstrument der EU zur kosteneffektiven Senkung der Treibhausgasemissionen werden. Dieses System soll außerdem auf weitere große industrielle Emissionsverursacher wie die Chemie- und Aluminiumbranche ausgeweitet

werden. Dabei werden Kohlendioxid- und Distickstoffmonoxid-Emissionen sowie perfluorierte Kohlenwasserstoffe aus der Aluminiumgewinnung einbezogen. Nationale Grenzwerte des EHS sollen ab 2013 durch eine einzige EU-weite Obergrenze ersetzt werden. Weiters sollen Unternehmen Zertifikate durch Versteigerung erwerben. Ab 2013 soll die Hälfte der vergebenen Zertifikate, und ab 2027 alle Zertifikate versteigert werden. (Europäische Kommission 2009:10)

Das zweite Ziel ist die Minderung von Emissionen in Bereichen, die nicht unter das EHS fallen. Diese umfassen rund 60% der Gesamtemissionen der EU und stammen aus dem „Verkehr (mit Ausnahme des Luftverkehrs), Geschäfts- und Wohngebäude, private Haushalte sowie Land- und Abfallwirtschaft.“ (Europäische Kommission 2009:12) Diese Emissionen sollen bis 2020 um 10% im Vergleich zu 2005 gesenkt werden. Das dritte Ziel umfasst die Erhöhung des Anteils Erneuerbarer Energien. 10% der im Verkehr eingesetzten Brennstoffe sollen aus erneuerbaren Energien kommen. Weiters soll es zur Forderung der Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid kommen. Bei diesen Verfahren wird das von der Industrie ausgestoßene Kohlendioxid abgeschieden und unter der Erde gespeichert, wo es nicht zur Erderwärmung beitragen kann. Darüber hinaus soll es Emissionsgrenzen für Autos und leichte Nutzfahrzeuge geben. Die CO₂-Emissionsbegrenzung soll bis 2015 auf durchschnittlich 120 g pro km und bis 2020 auf 95 g pro km reduziert werden. Treibhausgasemissionen aus Kraftstoffen sollen um 6% und ab 2020 bis zu 10% gesenkt werden. (Europäische Kommission 2009:11-14)

Durch die Vorschläge der Kommission sollten Zielvorgaben auf kostengünstigste Weise verwirklicht werden. Außerdem sollten sie eine ausgewogene und faire Lastenverteilung unter den Mitgliedstaaten und den verschiedenen Wirtschaftszweigen gewährleisten und nationale Situationen Berücksichtigung finden. Chancen die sich aus den Zielvorgaben ergeben, sah die Kommission in einem Rückgang von Energieimporten von Gas und Öl, Schaffung von Arbeitsplätzen durch Technologien für erneuerbare Energien, sowie durch die Förderung kohlenstoffarmer Technologien. (COM/2008/30)

Im März 2013 veröffentlichte die Kommission ein Grünbuch zur Aufstellung eines Rahmens für die EU- Klima- und Energiepolitik bis 2030. Gleichzeitig rief sie damit zur Konsultation der Öffentlichkeit dieses Politikrahmens auf um auf der Grundlage dieser einen endgültigen Vorschlag für das Rahmenwerk bereitzustellen. Diese Konsultation lief bis zum 2. Juli 2013. (vgl. IP/13/272, COM/2013/0169)

Für die Kommission ist ein neuer Politikrahmen notwendig, um die Treibhausgasemissionsreduktionsziele von 80-95% vom Niveau 1990 bis 2050 zu erreichen. Während die Strategie 2020 eine Reduktion um 20% vorsah, soll das neue Rahmenwerk den nächsten Schritt zu Erreichung der 2050-Ziele darstellen. Ein weiteres Ziel ist die langzeitige Sicherstellung von Energieversorgungen für die EU, da die EU immer noch größtenteils von Importen abhängig ist. Das europäische Energiesystem hängt ferner von Investitionen ab um veraltete Infrastruktur zu erneuern. In diesem Zusammenhang verlangt es nach einem neuen Rahmenwerk mit vorhersehbaren und reduzierten Risiken. Auch die hohen Gas und Öl-Preise und die Finanzkrise müssen in einem neuen Rahmenwerk Beachtung finden. Zusätzlich muss ein Reduktionsziel für ein voraussichtliches Post-Kyoto-Abkommen vereinbart werden. (MEMO/14/40)

Der Politikrahmen bis 2030 stützt sich auf die Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem Politikrahmen bis 2020. Neue Zielvorgaben beinhalten eine Reduktion von Treibhausgasemissionen um 40% im Vergleich zu 1990. Diese sollen alleine durch innenpolitische Maßnahmen erreicht werden. Außerdem soll dieses Ziel ein Zeichen für das neue internationale Klimaabkommen ab 2015 setzen. Zusätzlich soll es zu einer größeren Energieunabhängigkeit führen und Vorteile in der Wettbewerbsfähigkeit, der Erwerbstätigkeit und in gesundheitlichen Auswirkungen mit sich bringen. Um das Ziel einer Reduktion von 40% zu erreichen, müssen Emissionen innerhalb des Emissionshandelssystems um 43% im Vergleich zu 2005 und Emissionen außerhalb des EHS um 30% reduziert werden. Weiters soll der Anteil von erneuerbaren Energien 27% am Energiehaushalt ausmachen. Wobei die Festsetzung nationaler Ziele den Mitgliedsstaaten überlassen wird. Dies soll dazu beitragen, dass Mitgliedstaaten auf heimische Energieressourcen vertrauen. Energieeffizienz stellt einen wichtigen Teil des Rahmens der Klima- und Energiepolitik für 2030 dar, wobei für diesen Bereich noch keine Zielvorgaben der Kommission vorliegen. (vgl. MEMO/14/40, COM/2014/015)

Der europäische Rat meinte hierzu, dass das Rahmenwerk auf verschiedenen Prinzipien basieren soll. Die Ziele für 2030 sollen auf kosteneffektive Weise erreicht werden, wobei hier die Rolle des Emissionshandelssystems betont wird. Weiters soll das neue Rahmenwerk zur Weiterentwicklung erneuerbare Energien beitragen und gleichzeitig internationale Wettbewerbsfähigkeit sicherstellen. Auch die Energieversorgung soll zu leistbaren und kompetitiven Preisen sichergestellt werden. Ferner wird den

Mitgliedsstaaten Flexibilität im Erreichen ihrer Verpflichtungen zugestanden. Dies soll Respekt vor nationalstaatlicher Freiheit in der Bestimmung ihrer Energiezusammensetzung wahren. (Europäischer Rat 2014:8)

Am 16. April 2013 veröffentlichte die Europäische Kommission zusätzlich zum Rahmen für eine EU-Klima- und Energiepolitik bis 2030 eine weitere Strategie für den Klimaschutz. Mit der Strategie zur Anpassung an den Klimawandel sollen Risiken und Schäden durch Klimawandel eingeschränkt werden und Chancen aus dem Klimawandel gewonnen werden. Die Strategie gibt einen Handlungsrahmen und Leitlinien für die Mitgliedsstaaten wie sie dem Klimawandel abseits von Emissionsreduktionen begegnen können. Weiters basiert sie auf der Annahme dass es nicht mehr vermeidbaren Klimafolgen geben wird, da die Temperatur zwischen 2002 und 2011 in Europa schneller gestiegen ist als im weltweiten Durchschnitt. (COM/2013/216) Eine Anpassung an diese ist daher notwendig um volkswirtschaftlichen und gesellschaftliche Schäden abzuwenden. Die Strategie legt ihren Fokus auf drei wesentliche Ziele: Das erste Ziel betrifft die Förderung von Anpassungsaktivitäten in den Mitgliedsstaaten. So sollen alle Mitgliedsstaaten nationale Anpassungsstrategien erstellen. 2013 taten dies bereits 15 Länder, darunter auch Österreich. Diese Anpassungsaktivitäten sollen weiters finanziell unterstützt werden. Anpassung an den Klimawandel in europäischen Städten stellen eine zusätzliche Maßnahme dar. Das zweite Ziel umfasst eine besser fundierte Entscheidungsfindung durch Adressierung von Wissenslücken und die Weiterentwicklung der europäischen Wissensplattform Climate ADAPT. Diese Internet-Plattform wurde im März 2012 erstellt. Sie enthält Daten zu Anpassungsmaßnahmen in der EU sowie mehrere Instrumente zur Politikunterstützung. Der dritte und letzte Punkt sieht eine Integration von Klimaschutz in den Schlüsselsektoren Landwirtschaft, Fischerei, Kohäsionspolitik und Infrastruktur vor. Weiters soll die Anwendung von Versicherungen im Falle von Katastrophen ermutigt werden. (vgl. Europäische Kommission 2013b, COM/2013/216)

e.4. Aktionspläne:

Anfang 2004 veröffentlichte die Kommission den Aktionsplan für Umwelttechnologien. Dieser sieht eine Förderung der Umwelttechnologie vor um den Druck auf die

natürlichen Ressourcen zu mindern, die Lebensqualität der europäischen Bürger zu verbessern und das Wirtschaftswachstum zu stimulieren. Unter Umwelttechnologien werden dabei Technologien und Verfahren zur direkten Verringerung der Umweltverschmutzung, umweltfreundlichere und ressourcenschonende Erzeugnisse und Dienstleistungen sowie Instrumente der effizienteren Ressourcenbewirtschaftung verstanden. Die vorgesehenen Maßnahmen lassen sich auf den Übergang von Forschung zur Vermarktung, Verbesserung der Marktbedingungen und globale Initiativen zusammenfassen. Ein Augenmerk liegt darauf Investitionen in umweltschonende Technologien zu unterstützen und den Einsatz von Umwelttechnologie in den Entwicklungs- und Schwellenländern zu fördern.(COM/2004/38)

Der Aktionsplan für Klimawandel und Entwicklung soll den Entwicklungsländern helfen sich den Herausforderungen des Klimawandels zu stellen. Dies soll vor allem im Rahmen des UN-Rahmenübereinkommens und des Kyoto-Protokolls geschehen. Die Entwicklungszusammenarbeit der EU ist von vier Prioritäten geleitet, der Anhebung des politischen Stellenwerts des Klimaschutzes im Dialog und in Zusammenarbeit mit den Partnerländern und innerhalb der Gemeinschaft, der Unterstützung der Anpassung an die Klimaveränderungen, Unterstützung der Abschwächung der Klimaveränderungen und Kapazitätsaufbau. (COM/2003/85)

Der Aktionsplan für Energieeffizienz von 2007 bis 2012 hat die Senkung des Energieverbrauchs um 20% bis zum Jahr 2020 zum Ziel. Dieser umfasst eine Liste von Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz durch z.B. Verabschiedung von Mindestnormen, Verbesserung der Energieumwandlung, Begrenzung des Energieverbrauchs im Verkehr, Finanzierung, Anreizsysteme und Energiepreispolitik. (COM/2006/0545)

Der Aktionsplan für Biomasse sieht einen verstärkten Einsatz von Biomasse vor zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit und der Nachhaltigkeit der Energieversorgung in Europa. Die Kommission empfiehlt, den Einsatz der Biomasse vor allem in den folgenden drei Bereichen zu fördern: Wärmeerzeugung, Stromerzeugung und Verkehr. Weiters sieht sie eine Finanzielle Förderung der Energieerzeugung aus Biomasse und der Forschung vor. (COM/2005/0628)

2011 beschloss die Kommission einen Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050. Dieser Fahrplan hat eine

allmähliche Verringerung von Treibhausgasen zum Ziel und wurde als Initiative ins Leben gerufen, um internationale Verhandlungen im Vorfeld von Durban zu stimulieren. Die vorgeschlagene Vorgehensweise entspricht der Europa-2020-Strategie mit dem Motiv Emissionen innerhalb der EU bis 2020 um mindestens 20% zu senken, den Anteil der erneuerbaren Energien am Strommix auf 20% zu erhöhen und bis 2020 eine Energieeffizienz von 20% zu erreichen. Der Fahrplan besagt, dass zur Verbesserung der Energieeffizienz zu Innovationen im Stromsektor, in der nachhaltigen Mobilität, im Bausektor, in der Industrie und im Agrarsektor kommen muss. Weiters können Treibhausgasemissionen durch Investitionen in Infrastrukturen, Energiequellen, Luftqualität und weiteren Bereichen, die zukünftig mehr Arbeitsplätze hervorbringen können, wie etwa dem Bausektor oder in der Entwicklung erneuerbarer Energien, reduziert werden. (COM/2011/112)

4. EU- und internationale Klimapolitik:

Der globale Charakter von Klimapolitik erfordert eine globale Klimapolitik. Das UNEP der Vereinten Nationen stellt ein Forum für internationale Verhandlungen dar und spielt somit eine wichtige Rolle in der internationalen Klimapolitik. Die EU verfügt zwar über die Kompetenz Mitglied in Organisationen zu werden, jedoch können nur Staaten Mitglied der UN werden. (Schumer 1996:108) Seit 1974 ist die EG ein beobachtendes Mitglied der UN¹⁴ und seit 2011 besitzt sie einen erweiterten Beobachterstatus, ohne Stimmrecht. In der Praxis scheint das fehlende Stimmrecht jedoch nicht von Bedeutung zu sein, da Entscheidungen nach Konsensus-Prinzip gefällt werden und Treffen in COP stattfinden. Bei diesen handelt es sich um Treffen zu einem bereits existierenden Abkommen in welchen die EU Vertragspartner ist und somit Rechte und Pflichten mit anderen Teilnehmern teilt. (Delreux 2013:288,289) Auch wurde bereits vor der Klimarahmenkonferenz eine Kompromisslösung gefunden, durch welche die EU das Rederecht, alternierende Mitwirkungsrechte und das passive Wahlrecht hatte. (Schumer 1996:110)

Verträge zu denen sowohl die EU als auch deren Mitgliedsstaaten Vertragspartner sind,

¹⁴ EU (2011): Rolle der Europäischen Union im multilateralen System der UNO.
http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/rx0034_de.htm
(zuletzt besucht am 18.07.2014)

werden als „mixed agreements“ bezeichnet. Dies bedeutet, dass die EU und die Mitgliedsstaaten bei Verhandlungen repräsentiert werden. Bei Fragen in denen die EU exklusive Kompetenzen besitzt, übernimmt diese Aufgabe die Kommission. Im Falle von Themen die unter die Kategorie der geteilten Kompetenzen fallen, können Mitgliedsstaaten separat verhandeln oder einen gemeinsamen Verhandlungsführer bestimmen. Hierbei handelt es sich normalerweise um den Ministerratspräsidenten. Daraus ergibt sich ein System der dualen Repräsentation durch Kommission und Ratspräsidenten. In der Praxis wird die Repräsentation aber von kurzfristigen und informellen Verhandlungsgestaltungen geprägt. Seit der Klimakonferenz in Bali 2007 werden Klimaverhandlungen in zwei Ad hoc-Arbeitsgruppen durchgeführt. In einer wird nur mit Vertragspartnern der Klimarahmenkonvention verhandelt und in der anderen mit Teilnehmern des Kyoto-Protokolls. (Delreux 2013:291-294)

Der Prozess, wie es zur Äußerung einer europäischen Position in den internationalen Klimaverhandlungen kommt, beginnt im Rat für Umwelt. In diesem spielt der informelle Workshop für die Gruppe Internationale Umweltaspekte (Working Party on International Environmental Issues, WPIEI), welcher sich aus nationalen Experten der verschiedenen EU-Mitgliedstaaten zusammensetzt, eine zentrale Rolle für die interne Koordination. Beamte der Kommission sind in diesen Workshops auch anwesend. Die WPIEI trifft sich in verschiedenen Formation, darunter auch für Klimawandel (WPIEI Climate Change). Die WPIEI Climate Change ist zuständig für die technische Vorbereitung. Die politische Vorbereitung findet im COREPER I statt. Schließlich werden EU-Positionen für Klimaverhandlungen in Form von Ratsbeschlüssen vom Rat für Umwelt verabschiedet. (Delreux 2013:295)

Normalerweise wird die EU in den internationalen Klimaverhandlungen vom Ratspräsidenten repräsentiert. Wenn dieser zusammen mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission und dem nächsten Ratspräsidenten auftritt, wird dies als Troika bezeichnet. (Groen/Niemann 2013:311)

2004 wurde unter irischer Präsidentschaft ein System von “lead negotiators” und “issue leaders” eingeführt. Im Namen des Ratspräsidenten werden lead negotiators aus EU-Mitgliedsstaaten oder der Kommission bestimmt, um die EU in verschiedenen internationalen Verhandlungen für einen längeren Zeitraum zu repräsentieren. Dadurch soll einerseits die Arbeit der Präsidentschaft erleichtert werden, andererseits Kontinuität

und Kohärenz in den Verhandlungen bewahrt bleiben. Außerdem kann so verschiedenes Expertenwissen effizient genutzt werden. Diese Verhandlungspartner bereiten die allgemeine EU-Position vor, zusammen mit verschiedenen issue leaders. (Oberthür/Kelly 2008:38, Groen/Niemann 2013:311)

Während der internationalen Klimaverhandlungen finden täglich EU-Abstimmungsgespräche statt. Diese sind meist am Morgen vor den internationalen Tagungen und werden vom selben Personal, die die Vorbereitungsarbeit im WPIEI durchführten, besucht. Solche Treffen dienen nicht nur zur Diskussion der Positionen, sondern helfen kleineren EU-Mitgliedsstaaten dem Prozess der Verhandlungen zu folgen. Diesen fehlt es meist an Personal in diesen Verhandlungen und fällt es daher schwierig auf dem neusten Informationsstand zu sein. Darüber hinaus helfen Abstimmungsgespräche der EU Informationen zusammenzubringen und daher mehr „mit einer Stimme“ zu reden. Neben Abstimmungsgesprächen kann es auch zu on the spot Koordination kommen, also dort wo die internationalen Verhandlungen stattfinden. Hinter dem Verhandlungsführer sitzen meist Vertreter der EU-Mitgliedstaaten, welche so die vorab entschiedene Einhaltung der Position kontrollieren können. Weiters sind Koordinationen vor Ort möglich, indem man sich während der Tagung über Argumente oder Interventionen berät. Gegen Ende der Verhandlungen finden Verhandlungen meist in eingeschränkten Rahmen statt, zu denen nur mehr der EU-Verhandlungsführer Zugang hat. Wurde ein mixed agreement auf internationalem Level getroffen, muss es schließlich sowohl von den Mitgliedsstaaten als auch vom Rat der Europäischen Union und dem EU-Parlament ratifiziert werden. (Delreux 2013:296-298)

a. Ziele und Absichten der EU:

Die EU hat sich ehrgeizige Klima- und Energieziele gesetzt und als erste Region verbindliche Rechtsvorschriften erlassen, um zu gewährleisten, dass diese Ziele erreicht werden. Als Beitrag zur Begrenzung der Erderwärmung auf höchstens 2°C hat sich die EU in einer Pressemitteilung von 1996¹⁵ auf das langfristige Ziel verpflichtet, im Rahmen gemeinsamer Maßnahmen der Industrieländer ihre Emissionen bis 2050 gegenüber dem

15 Rat der Europäischen Gemeinschaft (1996): Pressemitteilung 1939. Tagung des Rates (Umwelt). http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/envir/011d0006.htm (zuletzt besucht am 18.07.2014)

Stand von 1990 um 80-95% zu senken. (Europäische Kommission 2014b:8) Um dieses Ziel zu erreichen setzt die EU eine Vielzahl an klimapolitischen Instrumenten ein. Da der Klimawandel aber keine nationalen Grenzen kennt, sind internationale Maßnahmen von entscheidender Bedeutung. Daher engagiert sich die EU auch auf internationaler Ebene, vor allem im Rahmen der UN-Klimakonferenzen. Da heutzutage mehr als die Hälfte der weltweiten Emissionen auf Entwicklungsländer entfallen, erarbeitet die internationale Staatengemeinschaft ein neues UN-Klimaübereinkommen, auch Post-Kyoto-Abkommen genannt, das alle Nationen in die Pflicht nimmt. Dieses soll 2015 angenommen werden und 2020 in Kraft treten. (Europäische Kommission 2014b:6)

Ziel der EU bei Verhandlungen ist es kohärent aufzutreten oder in anderen Worten, mit einer Stimme zu sprechen. Dies gelingt ihr wie im Falle der Kopenhagen-Klimakonferenz jedoch nicht immer. „Mit einer Stimme zu sprechen“ bedeutet nicht, dass Positionen von einer einzigen Person vorgetragen werden müssen. Entscheidend ist, dass dieselben Punkte vertreten werden. Eine kohärente Position hängt von internen Präferenzen der Mitgliedsstaaten, der Politisierung der internationalen Verhandlungen und dem Vorhandensein von EU weiten Gesetzen über das Thema ab. (Delreux 2013:297)

Die in einem Ratsbeschluss von 2007¹⁶ festgelegten klimapolitischen Ziele bis zum Jahr 2020 beinhalteten eine Reduktion der Treibhausgase um 20% gegenüber den Werten von 1990, eine Energieversorgung der EU zu mindestens 20% aus erneuerbaren Quellen wie Wind- und Sonnenenergie und eine Steigerung der Energieeffizienz EU-weit um 20%. Diese Maßnahmen sollen die Abhängigkeit von Erdöl- und Erdgasimporten verringern und Impulse für Innovationen im Bereich umweltfreundlicher Technologien geben. Allgemein soll so die nachhaltige Entwicklung von wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigung gesteigert werden. Durch den angestrebten höheren Anteil an erneuerbaren Energien sollen Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Europäische Union hat außerdem angeboten, die Verringerung des Ausstoßes von Treibhausgasen bis 2020 von 20 auf 30% zu erhöhen, wenn andere Industrieländer ebenfalls einen angemessenen Beitrag zu den globalen Reduktionsbemühungen leisten. (Europäische Kommission 2014b:7) Im Jänner 2014 wurde ein Politikrahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030 festgelegt, welcher neue Energie- und Klimaziele umfasst. So sollen Treibhausgase bis

¹⁶ Rat der Europäischen Union (2007): Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf (zuletzt besucht am 18.07.2014)

2030 um 40% verglichen mit 1990 verringert werden und der Anteil an erneuerbaren Energien um 27% gesteigert werden. (vgl. COM/2014/015) Eine Ergänzung zur Reduzierung der Emissionen ist die Anpassung an den Klimawandel. Klimaanpassung bedeutet die Einleitung geeigneter Maßnahmen zur Vorbeugung oder Minimierung von Schäden, die durch negative Auswirkungen des Klimawandels verursacht werden können. Maßnahmen für das Ziel der Anpassung an den Klimawandel sind in der Strategie zur Klimawandel-Anpassung niedergeschrieben. (COM/2013/216)

Die EU verfolgt hohe Klimaziele um einer internationale Führungsrolle in der Klimapolitik gerecht zu werden. Gründe für den Wunsch nach einer Führungsposition sind vielseitig. Ein Erklärungsmodell besagt, dass die EU multilaterale und regulierende Maßnahmen auf internationalem Level bevorzugt. Weiters spielt die Tatsache eine Rolle, dass eine internationale Führungsposition in der Klimapolitik zum Ziel der EU, als soft power wahrgenommen zu werden, beiträgt. Ein drittes Erklärungsmodell bietet den Wunsch nach fairen internationalen Wettbewerbsbedingungen. Hierfür versucht die EU ihre Umweltpolitik auf dem internationalen Level zu exportieren um weltweit gleich hohe Umweltstandards zu erreichen. Die Unterstützung der Klimarahmenkonvention und des Kyoto-Protokolls, sowie die Bemühung ein Post-Kyoto-Abkommen zu erreichen, spiegeln die internationale Führungsrolle der EU wider. (Delreux 2013:299)

Für ein internationales Klimaschutzabkommen ab 2015 hat sich die EU vorgenommen sich verschiedenen Herausforderungen zu stellen. Verhandlungen über ein internationales Klimaschutzübereinkommen wurden 2011 bei der Klimakonferenz in Durban aufgenommen. Dieser Vertrag wird im Rahmen der „Durban-Plattform für verstärktes Handeln“ (Durban Platform for Enhanced Action, abgekürzt ADP) ausgehandelt. Als Grundlage für die Umsetzung dieses Abkommens sieht die EU eine Sensibilisierung für die notwendige Minderung der weltweiten Emissionen vor. Weiters sind eine Beteiligung aller großen Wirtschaftsmächte und Wirtschaftssektoren am Weltklimaschutz notwendig um Umwelteffizienz zu gewährleisten. Die EU sieht zusätzlich eine Einbeziehung des Klimawandels in andere Politikbereiche und gegenseitige Stärkung von Prozessen und Initiativen vor. Für den Erfolg des Übereinkommens von 2015 sieht die EU außerdem ihre Führungsrolle durch Vorbild als bedeutenden Faktor. Um Interessensträger davon zu überzeugen, dass Wirtschaftswachstum, Armutsbekämpfung, nachhaltige Entwicklung und Klimaschutz vereinbare und korrelierende Ziele sind, muss sie beweisen, dass eine

Minderung der Treibhausgasemissionen und zeitgleicher Wirtschaftswachstum möglich sind. (COM/2013/167)

b. EU-Partizipation in internationalen Klimaverhandlungen von 1992 bis 2014:

Neben den Klimakonferenzen, welche von der Vereinten Nationen organisiert werden, gab es bis jetzt drei Weltklimakonferenzen, die von der WMO organisiert wurden. Die erste Weltklimakonferenz fand 1979 statt, die Zweite 1990 und die Dritte 2009. Auf der zweiten Weltklimakonferenz wurde die Klimarahmenkonvention der UN gegründet. Die Konferenz der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen wird auch COP (Conference of the Parties) genannt. Diese Konferenzen finden jährlich in den Monaten November und Dezember statt und bilden den Rahmen für die Analyse der europäischen Position in dieser Arbeit. Neben der COP treffen sich die Staaten, welche das Kyoto-Protokoll unterschrieben haben (CMP, Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol). Daneben gibt es ein Nebenorgan für wissenschaftliche und technologische Beratung (SBSTA, Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice). Seit der Bali-Konferenz wird ein Abkommen für die Zeit nach 2020 in zwei Arbeitsgruppen verhandelt. Die erste ist die Ad-hoc-Arbeitsgruppe unter dem Kyoto-Protokoll für Vertragsparteien von Annex I (AWG-KP, Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol). Daneben existiert die Ad-hoc-Arbeitsgruppe unter der Klimakonvention (AWG-LCA, Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention). (Süddeutsches Klimabüro 2013, Lederer 2012:85)

Zwischen dem Beschluss der Klimarahmenkonvention 1992 und der Klimakonferenz in Kopenhagen 2009 gab es eine Reihe an Klimakonferenzen, von denen der Klimagipfel in Kyoto für die Entwicklung der internationalen Klimapolitik sicher der signifikanteste ist. Die Klimakonferenz in Kopenhagen verdeutlichte jedoch einen Rückschlag für die internationale Klimapolitik. In den folgenden Klimakonferenzen wird seit jeher über ein Kyoto-Nachfolgeabkommen verhandelt. Eine Analyse der EU-Partizipation in diesen Verhandlungen zeigt, dass sowohl verschiedene interne Faktoren, wie die Entwicklung der internen Klimapolitik oder politische und öffentliche Unterstützung, also auch externe Faktoren, wie der Rückzug der USA vom Kyoto-Protokoll, die EU-Politik in den internationalen Klimaverhandlungen geformt haben. (vgl. Oberthür 2011a:674 ff.)

Im Allgemeinen wurde der Versuch der EU ein globales Klimaregime aufzubauen bereits in vier Phasen unterteilt. Die erste Phase umfasst die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll zwischen 1992 und 1997. Die zweite Phase von 1998 bis 2005 kann als Kyoto-Prozess bezeichnet werden. Zwischen 2005 und 2009 wurde die Post-Kyoto-Strategie verhandelt. Ab 2009 spricht man von der Post-Kopenhagen-Ära. (Bäckstrand/Elgström 2013:1375) Im Folgenden wird auf alle diese Phasen eingegangen, ein besonderer Fokus liegt jedoch in der Zeit nach Kopenhagen (2009-2014).

b.1. 1992-2009: Rio de Janeiro bis Kopenhagen:

Das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) wurde 1992 in New York angenommen und auf dem Erdgipfel in Rio de Janeiro im Juni 1992 zur Zeichnung vorgelegt. Nach der 50. Ratifizierung trat sie im März 1994 schließlich in Kraft. Insgesamt wurde sie von 165 Staaten unterzeichnet. Mit der Klimarahmenkonvention wurde eine rechtliche Grundlage und institutionelle Basis für den internationalen Klimaschutz geschaffen, jedoch ohne klare klimapolitische Ziele vorzugeben. Für die Anerkennung als Grundlage der internationalen Klimapolitik wurden strenge rechtliche Verminderungsziele gelockert. Nichtsdestotrotz beinhaltet die Rahmenkonvention grundlegende Verpflichtungen, Grundsätze und Ziele, welche später für den Kyoto-Prozess ausschlaggebend waren. (Oberthür/Ott 2000:63)

Da das Ziel verbindlicher Emissionsreduktionen am Widerstand der USA scheiterte, wurde eine Berichterstattungspflicht für Industrieländer als Kompromisslösung eingeführt. Diese Länder wurden durch die Rahmenkonvention in Annex I und II-Gruppen aufgeteilt. Erstere Gruppe umfasste die damaligen Mitgliedsstaaten der EG, die damaligen 24 OECD-Staaten und europäische CEIT-Länder (Länder im Übergang zur Marktwirtschaft). Für das Kyoto-Protokoll wurde diese Liste um 1992 nicht berücksichtigte kleinere Länder erweitert. Nur für Annex I Staaten galt die Verpflichtung der Reduktion von Emissionen bis 2000 auf das Niveau von 1990, sowie die Berichterstattungspflicht über Maßnahmen und Politiken zum Klimaschutz. Diese umfasste für EG- und OECD-Länder auch Reporte über die Bereitstellung finanzieller Mittel für Entwicklungsländer. Auch Institutionen wurden festgelegt. So wurde die Konferenz der Vertragsparteien (COP) das Entscheidungsgremium, welches Nebenorgane und ad hoc-Arbeitsgruppen einberufen kann und durch ein Sekretariat unterstützt wird.

Die COP sollte von nun an jährlich stattfinden mit dem ersten Treffen in Berlin (Oberthür/Ott 2000:64-69)

Die Klimarahmenkonvention wurde aber auch als „commitment to allow emissions to increase“ kritisiert. (Campbell 2013:127) Diese Kritik stützt sich auf die Differenzierung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und deren gemeinsamer, aber differenzierter Verantwortung gegenüber dem Klimawandel. Darüber hinaus waren Verpflichtungen allgemein gehalten und es wurden keine konkreten Verpflichtungen zur Emissionsreduktion genannt. Ein Problem ergibt sich hierbei in der Definition von Entwicklungsländern. Diese Kategorie beinhaltet neben den am wenigsten entwickelten Ländern auch China, Indien und Brasilien, welche mittlerweile zu den größten Treibhausgasemittenten zählen. Durch die Klimarahmenkonvention haben diese jedoch keine Verantwortung ihre Emissionen zu reduzieren. (Campbell 2013:127-129) Es wurde beobachtet, dass die EU es aber für wichtig erachtete, dass Industrieländer zuerst Emissionsreduktionen erreichen, bevor man schrittweise Entwicklungsländer einbezieht. Daher setzte sich die EU für die Klimarahmenkonvention und anschließend für das Kyoto-Protokoll ein, mit dem Ziel einmal ein globales Klimaabkommen abzuschließen, welches alle Länder rechtlich bindet. (Böhringer 2014:6)

Das Kyoto-Protokoll, welches bei der dritten COP am 11. Dezember 1997 in Kyoto verhandelt wurde und 2005 in Kraft trat, ergänzte die Klimarahmenkonvention mit zusätzlichen Verpflichtungen für die industrialisierten Staaten der Annex I-Gruppe. Es wurden nationale Emissionsreduktionsziele für den Zeitrahmen 2008-2012 festgelegt, welche für die Annex I-Staaten, die das Protokoll ratifizierten, bindend waren. Für die EG wurde zusätzlich eine Quote eingeführt, die alle EG-Länder betraf. Weiters wurden flexible Mechanismen vorgestellt. Neben Joint Implementation und Clean Development Mechanism ¹⁷wurde der Emissionshandel eingeführt. Dieser erlaubt einen Transfer von Emissionszertifikaten zwischen Ländern, die ihre Zielvorgabe zur Emissionsreduktion

¹⁷ Unter Joint Implementation versteht man ein Konzept gemeinsamer Umsetzung, bei welchem Maßnahmen zur Emissionsreduktion dort durchgeführt werden sollen, wo sie am kostengünstigsten sind. (Oberthür/Ott 2000: 207) Der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism, CDM) beschreibt einen multilateralen Rahmen für eine gemeinsame Umsetzung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern auf Basis von Projekten. Durch diese können Industrieländer Emissionsgutschriften durch Projekte in Entwicklungsländern erhalten. (Oberthür/Ott 2000:217)

nicht einhalten können, und Ländern, die ihre Verpflichtungen erfüllen. Dabei ließ das Protokoll den Teilnehmerstaaten die Wahl, wie sie die Ziele erreichen. (Pallemmaerts/Williams 2006:37)

Die oben genannten Bestimmungen des Kyoto-Protokolls zeigen, dass es der EU zwar gelang verbindliche Reduktionsziele einzubringen, woran sie in der Klimarahmenkonvention gescheitert war, allerdings spiegeln der Verpflichtungszeitraum von 2008-2012, die durchschnittlichen Ziele von einer Reduktion um 5% und die drei Mechanismen das Eingreifen der USA. (Oberthür 2011a:669)

Nichtsdestotrotz hat die EU die internationale Klimapolitik in den Klimakonferenzen von 1992 bis 1997 erheblich vorangetrieben. Zu dieser Zeit waren die Kompetenzen der EU und somit der Europäischen Kommission in der Klimapolitik aber noch beschränkt. Der halbjährlich rotierende Ratsvorsitz koordinierte Interessen der Mitgliedsstaaten und vertrat die gemeinsame Position in den internationalen Klimaverhandlungen. Um diese Aufgabe des Präsidenten zu erfüllen verteilten Präsidenten bestimmte Verhandlungsaufgaben auf informelle Weise an bestimmte Mitgliedsstaaten mit Expertenwissen in dem jeweiligen Feld. 2006 wurde daher eine Trio-Ratspräsidentschaft eingeführt, um Kontinuität zu fördern und somit die Repräsentation auf internationalem Level zu verbessern. (Wurzel 2013:84)

Es gelang der EU weitgehend geschlossen während des Kyoto-Prozesses aufzutreten, innereuropäisch herrschten allerdings große Differenzen. Es zeigte sich eine Teilung in Nord- und Südländer der EU, wobei damalige Kohäsionsländer (Portugal, Griechenland, Spanien und Irland) nicht an einer Emissionsminderung interessiert waren. Im Gegenteil, sie verlangten eine Emissionserhöhung ihrer Anteile, die durch Nordländer ausgeglichen werden sollte. (Oberthür/Ott 2000:40-44) Nach der Klimakonvention von 1992 hatte die Aktivitäten weniger Mitgliedsstaaten wie Deutschland, Dänemark, Österreich und Niederlande die Position der EU bestimmt. Durch die deutsche Wiedervereinigung 1990 kam es zu einem Rückgang des CO₂-Ausstoßes in der EU, aufgrund der Schließung ostdeutscher Industriebetriebe. Dieser CO₂-Rückgang wurde auch als „Mauerfallprofit“ bezeichnet, da die Senkung der Treibhausgase nicht durch klimapolitischen Maßnahmen erreicht wurde. Diese Situation führte zum Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Führungsrolle der EU. Durch die Einrichtung der ad hoc-Arbeitsgruppe zum

Klimawandel gelang es der EU ihre Position vor Kyoto wieder zu koordinieren. Diese institutionelle Änderung trug dazu bei, dass die EU wieder an Glaubwürdigkeit gewann. Die Europäische Kommission hatte auch ein Verhandlungsmandat beantragt, welches ihr vom Rat der Umweltminister der EG jedoch nicht zugestanden wurde. Klimapolitische Entscheidungen waren während der Kyoto-Konferenz somit vom Ratspräsidenten abhängig. Im ersten Halbjahr 1997 übernahmen die Niederlande den Ratsvorsitz, welche den Klimaschutz zu einem zentralen Faktor machte. Der Ministerrat vereinbarte außerdem einen Plan zur internen Lastenteilung, in welchem eine Emissionsreduktion um 9,2% festgelegt wurde. (Oberthür/Ott 2000:101-103)

Politische Veränderungen innerhalb Großbritanniens und Frankreichs zu klimafreundlicher Politik begünstigten eine Führungsrolle der EU. Das Verlangen der EU nach der Zusammenfassung der Verpflichtungen der Mitglieder innerhalb einer EU-„Bubble“, um so Ziele innerhalb der EU zu verteilen, führte zu einem Rückschlag der Führungsrolle und heftiger Kritik seitens anderer Länder. Diese behaupteten, dass die EU sich einen Vorteil schaffen wollte. Die EU sah diese Vereinbarung aber als Handelsrahmen, in dem den Kohäsionsländern ein Emissionsanstieg ermöglicht wurde. (Oberthür/Ott 2000:192-194)

Während des Kyoto-Prozesses versuchte die EU also eine Führungsrolle einzunehmen, jedoch ging diese in den letzten Tagen der Verhandlungen von COP3 verloren. Sie verlor sich in internen Diskussionen und vermisste es so auf äussere Entwicklungen zu reagieren. Dies veranschaulichte dass die Führungsrolle der EU keine stabile Grundlage hatte. Aufgrund von Befürchtungen einer Abgabe von Kompetenzen an die EU und der unterschiedlichen Meinungen der Mitgliedsstaaten konnte man sich auf keine Beschlüsse einigen und so die europäische Klimapolitik voranbringen. Die Glaubwürdigkeit einer internationalen Pionierrolle wurde dadurch stark in Mitleidenschaft gezogen. Außerdem wurde so auch eine interne Koordinierung von Standpunkten erschwert. Diese Probleme spiegelten sich in den internationalen Verhandlungen wieder. Die Mitgliedstaaten der EU konnten sich nur in langwierigen und komplizierten Abstimmungsprozessen einigen, was dazu führte, dass die Kyoto-Mechanismen von den anderen Verhandlungspartnern wie der USA beschlossen wurden. (Oberthür/Ott 2000:340-341)

Die Umweltminister der EG unterzeichneten am 29. April 1998 das Kyoto-Protokoll. Artikel 4 des ersten Absatzes des Protokolls erlaubte eine Bubble, also der EU das

Protokoll untereinander zu modifizieren. Unter britischem Ratsvorsitz wurde weiters 1998 ein neues Lastenteilungsabkommen, welches die Kyoto-Ergebnisse berücksichtigte, ausgearbeitet. Das bedeutete, dass die Union nur zu einer Reduktion von 8%, wie im Kyoto-Protokoll festgesetzt, und nicht 9,2%, wie in der von 1997 vorgeschlagenen Lastenteilung, verpflichtet ist. Dies führte jedoch auch dazu, dass Länder ihre Verpflichtungen lockern wollten. (Oberthür/Ott 2000:198-200) Allgemein zeigte diese Situation die Rückzugstimmung innerhalb der am internationalen Klimaverhandlungsprozess beteiligten Länder, die im Vergleich zum Vorjahr herrschte. Direkt nach der Kyoto-Konferenz 1997 befand sich die internationale Klimapolitik also in einem Erschöpfungszustand. Jedoch musste weiter über die Kyoto-Mechanismen verhandelt werden, welche im Kyoto-Protokoll nicht komplett geregelt wurden. Die EU versuchte eine umweltwirksame Ausgestaltung dieser durchzusetzen, entgegen der Vorstellung der Umbrella-Gruppe (USA, Australien, Island, Japan, Kanada, Neuseeland, Norwegen, Russland und Ukraine) welche eine geringe Regulierung bevorzugten. 1999 schlug die EU daher eine komplexe Formel zur Berechnung der Begrenzung der Nutzung der Kyoto-Mechanismen vor, welche seitens der USA wiederum kritisiert wurde. Während der Kyoto-Verhandlungen wurde die EU kritisiert, sich zu sehr auf europäische Themen zu konzentrieren. Hierauf reagierte sie mit einem Ausbau der Beziehungen zu Entwicklungsländern. Außerdem sollte das 1998 eingeführte System der internen Lastenteilung helfen Emissionsreduktionsziele zu erreichen. (Oberthür/Ott 2000:365-371) Trotz dieser verschiedenen frühen Schritte, ratifizierte die EU nicht frühzeitig. Gründe hierfür waren zum einen der unvollendete Charakter des Kyoto-Abkommens, wodurch die EU Verpflichtungen eingegangen hätte, die sie noch gar nicht kannte. Zum anderen konnte sie unter Androhung einer Nichtratifikation die USA und weitere Länder unter Druck setzen. Ferner wusste man nicht ob ein EU-Beitritt der ersten Kandidatengruppe vor einer Ratifikation erfolgen würde. In diesem Fall hätte die EU die neuen Mitgliedstaaten in ihr System der Lastenteilung aufnehmen können. (Oberthür/Ott 2000:371)

Im März 2001 zog sich die USA aus dem Kyoto-Prozess zurück, wodurch die EU erneut zur treibenden Kraft wurde. Mit den „Marrakesh Accords“ desselben Jahres schaffte es die EU eine internationale Einigung über die Durchführungsregeln des Kyoto-Protokolls zu erzielen. Dafür musste sie allerdings eine Schwächung der „environmental integrity“

in diesem hinnehmen. Unter diesem Begriff ist die Wirksamkeit umweltpolitischer Regelungen zu verstehen. (Oberthür/Ott 2011a:669)

Das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls war schließlich von der Ratifikation Russlands abhängig. Dieser Prozess wurde in Zusammenhang mit der EU-Russland-Beziehung und dem Beitritt Russlands zu World Trade Organisation (WTO) gebracht. Die Beziehungen Russlands und der EU ist im Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) von 1994 geregelt, welches 1996 von Russland ratifiziert wurde und 1997 letztendlich in Kraft trat. Russland und die EU verstärkten ihre Kooperation 2003 am Petersburg Klimagipfel durch die Schaffung von vier sogenannten „common spaces“ (gemeinsame Räume). Diese umfassten die Bereiche Wirtschaft; Freiheit, Sicherheit und Justiz; äußere Sicherheit; Forschung und Bildung sowie kulturelle Aspekte. Während man 2001 noch von einer raschen Ratifikation des Kyoto-Protokolls durch Russland ausging, wurde man in den folgenden Jahren mit Aussagen, dass die Ratifikation „in der nahen Zukunft“ stattfinden würde, getröstet. 2003 war dies der Auslöser für einen Besuch der EU-Umweltministerin Margot Wallström in Moskau, um Russland zu einer Ratifikation zu ermuntern. Umweltschutz schien zu dieser Zeit in Russland immer unbedeutender zu werden und auch Unterstützung im Rahmen des TACIS¹⁸ Programms war nur teils erfolgreich. Auch die EU-Erweiterung 2004 sorgte für Unbehagen seitens Russlands, welche substantielle Änderungen des PKA von 1994 forderte. Die EU entschied sich das PKA zu verlängern, trennte jedoch Bedenken um die Erweiterung klar von diesem Abkommen. (Douma 2006:51-60) Mit den Verhandlungen über einen Beitritt Russlands zur WTO konnte auch ein Fortschritt zur Ratifikation des Kyoto-Protokolls erreicht werden. 2004 wurde es schließlich ratifiziert und trat am 16. Februar 2005 in Kraft. (Douma 2006:61)

Auf der Klimakonferenz in Bali 2007 gelang es der EU zu einer Einigung über ein Post-Kyoto-Abkommen zu kommen. So sollte dieses bis 2009 fertiggestellt sein und bis 2012 ratifiziert werden. Weiters sollten Emissionen bis 2020 zwischen 25 und 40% reduziert werden gegenüber dem Niveau von 1990. (Kappas 2009:283) Die Bali-Roadmap basiert

¹⁸ Das TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) Programm zielte zwischen 2000 und 2006 darauf ab, die Demokratisierung, die Rechtsstaatlichkeit und den Übergang zur Marktwirtschaft in den Partnerstaaten Osteuropas und Mittelasiens zu fördern. (vgl. Verordnung Nr. 99/2000: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32000R0099&qid=1404382587340&from=EN>, zuletzt besucht am 03.07.2014)

auf den Feststellungen des Vierten Sachstandsberichts des IPCC, dass die Erwärmung des Klimasystems eindeutig ist und es daher einer dringenden Bewältigung des Klimawandels braucht. (Süddeutsches Klimabüro 2013)

Auch für die Kopenhagen-Konferenz 2009 hatte sich die EU ambitionierte Ziele gesetzt. Die Kernelemente für ein neues Klimaabkommen sollten verbindlich entschieden werden, wobei die EU an ihrem Ziel, die globale Temperatur um 2°C gegenüber vorindustriellen Zeiten zu senken, festhielt. In den letzten beiden Verhandlungstagen wurde die Kopenhagen-Vereinbarung erarbeitet. Diese Vereinbarung basiert auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner und stellt bloß eine politische Erklärung, also ein unverbindliches Dokument, dar. Die Vereinbarung enthielt freiwillige Angaben zu Reduktionen und kurzfristige Finanzierungszusagen. Auf ein langfristiges Ziel eines Post-Kyoto-Abkommen konnte man sich aber nicht festlegen. Das Endergebnis der Kopenhagen-Klimakonferenz hatte somit die Ziele der EU verfehlt. (Dröge/Geden 2010:1-2)

Bereits bei der Ausarbeitung einer EU-weiten Position im Vorfeld der Kopenhagen Verhandlungen zeigte sich Uneinigkeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Man konnte sich zwar darauf einigen, dass die EU eine Führungsrolle während der Verhandlungen übernehmen sollte und ein Abkommen für die Zeit nach Ende des Kyoto-Protokolls 2012 erreichen musste. Aber drei wichtige Probleme blieben ungeklärt. Es herrschte Unstimmigkeit ob und unter welchen Voraussetzungen sich die EU auf ein Emissionsreduktionsziel von 30% festlegen sollte. Meinungsverschiedenheit bestand auch bei der Frage ob osteuropäische Mitgliedstaaten ihre ungenutzten zugeordneten Emissionsrechte, sogenannte heiße Luft, in eine zweite Periode des Kyoto-Protokolls übernehmen dürfen. Zuletzt herrschte auch Uneinigkeit in der Frage der Finanzierungsbeiträge für Entwicklungsländer. Vor allem osteuropäische Staaten wollten sich nicht an den Finanzierungsbeiträgen beteiligen. (Groen/Niemann 2013:312,313) Aber nicht nur im Vorfeld der Verhandlungen zeigten sich Probleme in der europäischen Position. Die Verhandlungen wurden durch die Tatsache erschwert, dass die EU wenig Spielraum in ihrer Position hatte. Man konnte von dieser nicht abweichen, bevor die Mitgliedstaaten eine Änderung einstimmig beschlossen hatten. Diese Tatsache schränkte die Handlungsmöglichkeiten der EU erheblich ein. (Groen/Niemann 2013:313)

Aber nicht nur interne Probleme führten zu einem wenig ambitionierten Ergebnis in

Kopenhagen. Es wurde beobachtet, dass die Position der EU während der Verhandlungen unbedeutender zu werden schien. So wurde die EU zusehends an den Rand der Verhandlungen gedrängt und isoliert, während andere Akteure wie die USA die Führung in den Verhandlungen übernahmen. Dies führte schließlich zu einer Vereinbarung, welche weder verbindliche Emissionsziele noch Zeitpläne aufwies. Das Ziel einer Reduktion der globalen Temperatur wurde zwar übernommen, sowie eine finanzielle und technologische Unterstützung von Entwicklungsländern festgehalten. Auch ein Mechanismus um Emissionen aus Entwaldung zu senken, das REDD+-Programm (Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries) wurde eingeführt. Aber insgesamt führte die Kopenhagen-Vereinbarung zu einer Etablierung eines Systems der freiwilligen Emissionsreduktionen, auch „pledges“ genannt, welche schließlich überprüft werden (pledge and review). (Bäckstrand/Elgström 2013:1378, Dröge 2013:2)

EU interne Entwicklungen zeigen jedoch, dass die EU in den Jahren vor der Kopenhagen Konferenz die interne Klimapolitik vorantrieb, indem sie im Jahr 2000 das Europäische Klimawandel-Programm (ECCP) und 2003 das EU-Emissionshandelssystem einführte, sowie 2008 das Klima- und Energiepaket erließ. Die Finanzkrise von 2008/2009 „verhalf“ zu einer weiteren Emissionsreduktion, was dazu führte dass die EU-27 ihre Treibhausgase 2009 auf 83% der Level von 1990 gesenkt hatten. Weitere Faktoren die die internationale Position der EU positiv beeinflussten waren eine Erhöhung der Energie-Sicherheit, politische und öffentliche Unterstützung und Unterstützung des Multilateralismus. Auch die Erweiterungen von 2004 und 2007 führten größtenteils dazu, dass europäische Klimaschutzmaßnahmen auf nationale Ebenen exportiert wurden und international mehr Unterstützung fanden. (Oberthür 2011a:675-676) Trotz dieser EU-internen Anstrengungen zeigte sich in den internationalen Verhandlungen, dass es der EU an Verständnis mangelt, wie man ein international bindendes Vertragswerk zum Klimaschutz durchsetzen kann. Es wurde kritisiert, dass die bisherige Verhandlungsstrategie des „leadership by example“, also das Anbieten von ambitionierten Reduktionszielen, für die anderen teilnehmenden Länder keinen Anreiz mehr bot. Auch gab es Kritiken, welche besagten, dass es die EU nicht verstand klimapolitische Forderungen an Angebote in anderen Politikfeldern zu koppeln, wodurch die Rolle der EU in den Verhandlungen minimiert wurde. (Dröge/Geden 2007:3,4)

Der Grund dafür, dass die EU keine Führungsrolle in den Verhandlungen übernahm, lässt sich im externen Verhandlungskontext und in der internationalen Struktur finden. Die Klimakonferenz umfasste mittlerweile weltweite Emittenten, wobei das Auftreten von China und der USA erheblichen Einfluss auf die Rolle der EU hatten. Es ist schwierig Fortschritte ohne beide Länder zu erreichen, da sie nicht nur bedeutende Führungspositionen in den Verhandlungen übernahmen, sondern als Akteure gelten, ohne deren Zustimmung es zu keinem Abkommen kommt. Durch ihre ambitionierten Ziele galt die EU zwar weiterhin als Vorreiter, aber die Positionen der USA und China sind für ein Abkommen wesentlich ausschlaggebender. (Bäckstrand/Elgström 2013:1373) Auch der Aufstieg von Klimapolitik innerhalb des internationalen Kontexts führte dazu, dass die soft power der EU unwichtiger wurden. So wurde Klimapolitik 2007 eine der Topprioritäten des UN-Sicherheitsrats und der UN-Generalversammlung, sowie des G8-Gipfels. Überhaupt wurde der Klimawandel ein viel diskutiertes Thema in fast allen politischen Treffen auf höchster Ebene. (Oberthür/Kelly 2011:35)

Zusätzlich hatte es die EU zuvor geschafft ihre Treibhausgasemissionen zu senken, wurde so aber auch zu einem weniger bedeutsamen Akteur in der Klimakonferenz. Während die EU weniger als 15% der weltweiten Treibhausgasemissionen erzeugte, sind die USA und China zusammen für fast 40% verantwortlich. Darüber hinaus fand ein Wandel des Fokus von Treibhausgasminderung zu „global action“ statt, was einen Vorzug von Verhandlungen außerhalb des UN-Rahmens mit sich brachte. Der Fokus der EU auf eine Errichtung eines legal verbindlichen Abkommens in welchem alle großen „Umweltverschmutzer“ miteinbezogen werden sollten, also auch Entwicklungsländer, stieß auch auf Widerstand seitens der Entwicklungsländer. Diese sahen sich in einem länderübergreifenden Abkommen, dass nicht unter Industrie- und Entwicklungsländern unterschied, benachteiligt. Der wohl wichtigste Punkt ist jedoch, dass sich die EU nicht rechtzeitig an die veränderte Konstellation innerhalb der internationalen Klimapolitik anpassen konnte. Weder schaffte sie es Allianzen mit gleichgesinnten Ländern aufzubauen, noch Verknüpfungen von klimapolitischen Forderungen mit anderen politischen Feldern zu erzielen, welche ihre Position hätten stärken können. (Oberthür 2011a:677-680)

b.2. 2010: Cancun:

Auf der 16. Weltklimakonferenz wurde das Paket von Cancun (Cancun Agreement, CA) verabschiedet. Dieses erkennt erstmals offiziell eine Obergrenze der globalen Temperatur von 2°C in einer UN-Resolution an. Es wurde ein Verfahren zur Überprüfung vereinbart, ob die ergriffenen Maßnahmen zur Einhaltung des 2°C-Ziels ausreichen. Weitere Inhalte waren die Errichtung eines globalen Klimafonds, die Einigung auf die Errichtung eines Rahmenprogramms zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels und die Errichtung eines Programms zum Technologietransfers und zum Kapazitätsaufbau in Entwicklungsländern. Darüber hinaus wurde die, in der Kopenhagen-Vereinbarung vorgesehene, Errichtung von Mechanismen zum REDD+-Programm beschlossen. (IP/10/1699) Die Vereinbarungen stärkten die bereits bestehenden internationalen Klimaschutzregelungen und legen den Grundstein für ein umfassendes und rechtlich verbindliches globales Klimaschutzübereinkommen für die Zeit nach dem Ablauf der im Kyoto-Protokoll vereinbarten Emissionsziele. Die Vereinbarung beinhaltet unter anderem die Einrichtung eines globalen Klimafonds, mit dessen Hilfe langfristig ein Großteil der Finanzmittel bereitgestellt werden soll. Außerdem erklärten sich Industrieländer bereit, für Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern Finanzmittel aus öffentlichen und privaten Quellen zu mobilisieren, die bis 2020 jährlich 100 Milliarden US-Dollar erreichen sollen. (Andreevska 2011:744-745)

Das Paket von Cancun wurde auch als „Copenhagen Accord plus“ bezeichnet (Oberthür 2011b:6), da es im Wesentlichen die Kopenhagen-Vereinbarungen bestätigte. Es wurden die Vereinbarungen aus Kopenhagen aber zusätzlich weiter ausgearbeitet und eine Reihe von Institutionen und Komitees vereinbart. Auf eine Verlängerung des Kyoto-Protokolls konnte man sich nicht einigen. Die EU steht hinter dem Kyoto-Protokoll, allerdings nur wenn es zu einem neuen Abkommen kommt, welches die meisten CO₂-Emissionsländer bindet. Während Japan, Russland und Kanada sich gegen eine Verlängerung des Kyoto-Protokolls aussprachen, verlangten Entwicklungsländer eine Weiterführung. (Oberthür 2011b:9)

Die Kopenhagen-Konferenz hatte eine fundamentale Machtverschiebung im Klimaregime gezeigt. Hatte die EU bisher eine Führungsrolle durch den Ausgleich verschiedener Interessen umgesetzt, so musste sie sich nun an die neuen Machtverhältnisse anpassen um weiterhin als ernstzunehmender Akteur in der

Klimapolitik wahrgenommen zu werden. Vorschläge um auf die neue Herausforderung zu reagieren, umfassten die Möglichkeit einer richtungsweisenden Form der Führungsrolle, welche in diesem Kontext mehr Erfolg verspricht. Diese Form sieht effiziente Klimaschutzmaßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen vor, um die internationale Klimapolitik anzutreiben. (Hickmann/Jantz 2011:78) Andere sehen zusätzlichen Klimaschutz auf mehreren Ebenen und auch außerhalb des UN-Rahmens als erfolgreiche Alternative. Die EU verfügt über Mittel um andere Länder zu Klimaschutzmaßnahmen zu bewegen. Diese Dynamik könnte auch den internationalen Klimaprozess beleben. (Oberthür 2011b:11)

Im Vorfeld der Konferenz in Cancun bereitete sich die EU mit verschiedenen Veränderungen auf diese vor. Mit der Einrichtung der Generaldirektion Klimapolitik zeigte die EU, dass Klimapolitik eine bedeutende Stellung in der europäischen Politik annahm. Mit der Einführung eines Europäischen Kommissars für Klimapolitik gab sie dem europäischen Klimaschutz auch ein Gesicht. Seit 2010 übernimmt die Dänin Connie Hedegaard diese Position. Auch die Erwartungshaltung gegenüber einem rechtsverbindlichen Abkommen verringerte sich und wurde realitätsnaher. Auch die Bemühungen des Umweltministerrats im Oktober 2010 „um die Erarbeitung konkreter Maßnahmen in den Bereichen Emissionsvermeidung, Anpassung an den Klimawandel, Technologietransfer, Kapazitätsaufbau, Waldschutz und einheitliche Berichterstattung sowie Messung von Emissionsreduktionen“ spiegelte diese Position. Weiters bekannte sich die EU für eine zweite Verpflichtungsperiode um anderen Staaten ein Zeichen zu setzen. (Fischer/Leinen 2010:7)

Für die Klimakonferenz in Cancun verringerte die EU schließlich insgesamt ihre Ziele. Weiters sah sie ein, dass sie nicht mehr alleine die Agenda bestimmen konnte und positionierte sich als „bridge-builder“ zwischen den verschiedenen Positionen um ihre eigenen Ziele zu verfolgen. Im Gegenzug wurde allerdings wenig Fortschritt für ein globales, rechtlich verbindliches Klimaabkommen erreicht. (Oberthür 2011b:12)

In Cancun gelang es den Staaten aber den Klimaverhandlungsprozess insgesamt wieder zu beleben. Die EU schaffte es auch ihre Position in den Verhandlungen wieder zu stärken, aber erreichte bei weitem nicht ihren früheren Einfluss. Dass die EU überhaupt wieder Fuß fassen konnte in den Verhandlungen, lag an ihrer aktiven Teilnahme am „Cartagena Dialogue for Progressive Action“, der im Vorfeld der Cancun-Konferenz

zwischen 30 Industrie- und Entwicklungsländern stattfand. (Bäckstrand/Elgström 2013: 1380)

b.3. 2011: Durban:

Im der 17. Konferenz der Vertragsparteien in Durban versuchte man, die hohen Erwartungen aus Cancun zu konkretisieren. Am Ende der Konferenz hatte sich die Staatengemeinschaft darauf geeinigt, 2012 mit Verhandlungen zu einem alle Staaten einschließenden rechtsverbindlichen Klimaschutzabkommen zu beginnen, welches bis 2015 beschlossen werden sollte. Man konnte sich auch auf eine zweite Verpflichtungsperiode für das auslaufende Kyoto-Protokoll ab 2013 verständigen. Allerdings steht es China und Indien offen verbindliche Vereinbarungen bis 2015 abzulehnen. (Andreevska 2011:748) Auch wurde die Umsetzung des Grünen Klimafonds („Green Climate Fund“) beschlossen. Im dessen Rahmen sollen Industrieländer den Entwicklungsländern jährlich 100 Milliarden Dollar für Klimaschutz- Maßnahmen zur Verfügung stellen. Das für den Waldschutz in Cancun beschlossene REDD+ Programm zur Reduktion von Emissionen aus der Entwaldung wurde zwar angenommen, aber die Finanzierung blieb weiter offen. Zwei hingegen nennenswerte Beschlüsse, die verabschiedet wurden, waren ein Arbeitsprogramm um Schäden durch den Klimawandel zu quantifizieren und die Anerkennung der Speicherung von Kohlenstoff (CCS) als Klimaschutzmaßnahme. (Süddeutsches Klimabüro 2013)

Die beschlossene „Durban Platform“ beinhaltet keine ‘equity’ und ‘common but differentiated obligations’ wie die Kopenhagen-Vereinbarung oder das Paket von Cancun und stellt somit ein Ende der Zweiteilung von Industrie- und Entwicklungsländern dar. (Bäckstrand/Elgström 2013:1382)

Das Europäische Parlament sah die Gründe für den Erfolg in Durban weiters in dieser Überwindung der Trennung von „Parteien‘ und ‘Beobachter‘, in ‘Industrieländer‘ und ‘Entwicklungsländer‘ sowie in ‘Annex-I-‘ und ‘Nicht-Annex-I-Länder‘“. (Europäisches Parlament 2012)

In Durban schaffte es die EU nach Meinung verschiedener Beobachter wieder eine zentrale Position in den Verhandlungen einzunehmen. Bereits in der Vorbereitungsphase hatten der Umweltausschuss des Parlaments und der Rat der Umweltminister sich um

einheitliche Verhandlungsziele für die COP17 im Vorhinein bemüht. (vgl. Rat der Europäischen Union 2011) Der Erfolg der EU in Durban wurde aber vor allem durch eine veränderte Vorgehensweise der EU in den Verhandlungen erklärt. In den vorigen Verhandlungen zeigt die EU, dass sie ein starker Vertreter des Multilateralismus und des UN-Systems ist. Deshalb sieht sie ein legal verbindliches Vertragswerk, welches Treibhausgasreduktionsziele beinhaltet, als Zukunft für die internationale Klimapolitik. Es wurde argumentiert, dass dieses Ziel als ein Spiegel der EU-internen Entwicklungen zu sehen ist. (Bäckstrand/Elgström 2013:1371)

Seit Kopenhagen sah sich die EU nun einem veränderten Verhandlungsspielraum entgegen, was weniger vorteilhaft für sie war. Zum einen war ihre Führungsrolle durch Akteure wie China und USA minimiert worden, aber auch Entwicklungsländer hatten sich gegen die EU gewandt. Zum anderen traten neue Foren außerhalb des UN Rahmens für Klimaverhandlungen auf, wie etwa G20 oder das Major Economy Forum. Es wird argumentiert, dass die EU wohl ihr Fehlverhalten erkannte und ihre Strategie in den Verhandlungen zu einer realistischeren und strukturierten Führungsposition veränderte. (vgl. Bäckstrand/Elgström 2013:1382) So konzentrierte sie sich darauf mit und nicht gegen den veränderten internationalen klimapolitischen Kontext zu arbeiten, Koalitionen zu bilden und als Mediator zwischen den großen CO₂-Emittenten aufzutreten. Zusätzlich verringerte sie ihre Ziele. Während der Verhandlungen verfolgte die EU zwei Strategien. Zum einen machte sie ihre Zustimmung zu einem Post-Kyoto-Abkommen abhängig von einer Unterzeichnung eines Arbeitsplans zu einem rechtlich verbindlichen Abkommen in dem alle bedeutenden Emissionsländer vertreten waren. Zum anderen entwickelte sie ein Bündnis mit den AOSIS-Ländern und den am wenigsten entwickelten Ländern (Least Developed Countries, LDCs). Diese Allianz verlangte eine Verlängerung des Kyoto-Protokolls, den oben genannten Fahrplan und eine Verwirklichung des Klimafonds. Die Länder Afrikas und Lateinamerikas teilten die Position der EU. Dieses Bündnis mit den vom Klimawandel am stärksten betroffenen Ländern erzeugte Druck auf die anderen Akteure, vor allem China und Indien, welche nur ungern offen gegen ihre G77 Partner (ein loser Zusammenschluss von Staaten, die vor allem zu den Dritte-Welt-Ländern zählen) vorgingen. Trotzdem hatten Russland, Kanada und Japan angekündigt, nicht an einem Nachfolgeprotokoll teilzunehmen. (vgl. Andreevskaya 2011:748-751, Bäckstrand/Elgström 2013:1369-1381)

b.4. 2012: Doha:

Im Vorfeld der Doha-Klimakonferenz veröffentlichte das Europäische Parlament einen Beschluss, in dem es darauf hinwies, dass die EU in den internationalen Klimaschutzverhandlungen stärker auftreten muss, um diese weder voranzutreiben. Weiters müssen Anreize entwickelt werden, um anderer Länder zu verbindlichen Emissionssenkungsmaßnahmen, sowie Anpassungsmaßnahmen zu bringen. Das Europäische Parlament war sich weiterhin dessen bewusst, dass das Reduktionsziel der EU nicht mit dem von ihr verabschiedeten 2°C-Ziel in Einklang steht. Daher forderte sie eine Entscheidung in Doha, dieses kontinuierlich zu überwachen, damit erforderliche Maßnahmen getroffen werden können, das 2°C-Ziel zu erreichen. Eine allmähliche Einstellung der Subventionen für fossile Brennstoffe könnte hier Fortschritte erbringen. Weiters müsse man Verbündete finden, um dieser Lücke entgegenzutreten. Die Bildung von Allianzen mit den fortschrittlichsten Staaten, wäre ein bedeutender Weg für die Reduktion von Treibhausgasemission, um den Verhandlungsprozess so voranzutreiben. Auf der Konferenz von Doha müsse man sich daher bemühen „mit einer Stimme“ zu sprechen. (Europäisches Parlament 2012)

Auf der 18. COP in Doha sollten die Beschlüsse der 17. COP in Durban konkretisiert werden. In Doha wurde das Kyoto-Protokoll zur Begrenzung der Emissionen von Industrieländern bis 2020 verlängert. Dieser zweite Verpflichtungszeitraum stellt einen Übergang zu einem neuen globalen Übereinkommen dar. Die EU hat sich dazu verpflichtet Emissionsreduktionen, die ihrem eigenen Ziel entsprechen, die Emissionen bis 2020 gemessen an den Werten von 1990 um 20% zu senken, zu erreichen. Die Ziele der einzelnen Länder, die am zweiten Verpflichtungszeitraum teilnehmen, werden bis 2014 überprüft, um das Reduktionsziel eventuell anzuheben. Die am zweiten Kyoto-Zeitraum mitwirkenden Länder sind allerdings für nur ungefähr 14% der weltweiten Emissionen verantwortlich. (IP/12/1342)

Verhandlungen zu einem Post-Kyoto-Abkommen sollen bis zum Klimagipfel Ende 2015 in Frankreich abgeschlossen werden. 37 Industrieländer beteiligen sich an der neuen Vereinbarung, darunter die EU-Staaten. Wie bereits in Durban angekündigt verweigerten Russland, Japan und Kanada die Unterschrift. Auch die USA und Neuseeland

unterschrieben nicht. Zudem wurde das Ausmaß der Reduzierungen, zu denen sich die Unterzeichnerstaaten verpflichteten, nicht festgehalten. Im Rahmen der Klimafinanzierung des "Doha-Climate-Gateway" wurde die zwischen 2010 und 2012 von den Industrieländern geleistete Schnellstartfinanzierung gewürdigt. Die EU hatte 7,2 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt und auch für die Folgejahre den Entwicklungsländern finanzielle Unterstützung zugesagt. Das UN-Arbeitsprogramm für langfristige Finanzierung wurde um ein Jahr verlängert, um Industrieländer bei ihren Anstrengungen zur Mobilisierung der 100 Milliarden US Dollar pro Jahr bis 2020, aus öffentlichen und privaten Mitteln, zu unterstützen. (vgl. IP/12/1342)

Weiters wurde beschlossen, dass Annex I-Vertragsstaaten, die nicht an der zweiten Verpflichtungsperiode teilnehmen, sich auch nicht an den Joint Implementation- und CDM- Mechanismen sowie dem Zertifikatshandel beteiligen dürfen. Mit der Zusage einer institutionellen Regelung zur Bewältigung der mit dem Klimawandel zusammenhängenden Verluste und Schäden, vor allem in besonders gefährdeten Entwicklungsländern, wurde in Doha einem wichtigen Anliegen der Entwicklungsländer nachgekommen. Diese Regelungen sollen auf der Klimakonferenz in Warschau festgeschrieben werden. Weiters wurden die zwei Ad hoc-Arbeitsgruppen beendet und die Arbeitsgruppe, die in Durban eingeführt wurde, stellte nun das einzige Verhandlungsforum für das Post-Kyoto-Abkommen dar. Allgemein wurde das Doha-Climate-Gateway jedoch kritisiert. Vor allem Industrieländer zeigten mangelndes Engagement und Ambitionen ihre Emissionen zu reduzieren. Dadurch ergibt sich eine große Lücke zwischen dem angestrebten Ziel von einer Reduktion der globalen Temperatur und den nationalen Zielen. Ein weiterer Kritikpunkt waren die niedrigen Finanzierungsmittel um Entwicklungsländern zu helfen sich an den Klimawandel anzupassen. (UNDPCC 2012:1-3)

b.5. 2013: Warschau:

In Warschau konnten minimale Fortschritte für ein globales Klimaabkommen ab 2015 erreicht werden. Signifikante Beschlüsse umfassten das Rahmenprogramm REDD+ und den Mechanismus für Schäden und Verluste. Die Finanzierung von REDD+ soll über das Green Climate Fond stattfinden. Des Weiteren wurde eine Basis zur Berechnung der

Emissionsminderungen geschaffen. Bezüglich des Mechanismus für Schäden und Verluste wurde eine neue Arbeitsgruppe und ein Exekutivausschuss gegründet. Die Schwellenländer verhinderten in Warschau allerdings eine Deadline für das Einreichen der nationalen Ziele bis 2014, ebenso wie einen Beschluss, der klarstellt, dass die Ziele an den Erkenntnissen der Klimawissenschaft und dem Prinzip einer gerechten Verteilung zwischen den Ländern gemessen werden sollen. (UN Climate Change Secretariat 2013: 1-2)

Der Verhandlungsprozess zu einem neuen Abkommen findet in der 2012 etablierten Arbeitsgruppe statt. Ziel der Warschau Konferenz war es die konkreten Verhandlungsschritte bis 2015 auszuarbeiten. Diese umfassen die Festhaltung der nationalen Beiträge zum Klimaschutz der Vertragsstaaten innerhalb des Jahres 2014 sowie die Entwicklung von Regelungen bezüglich der Anpassung an den Klimawandel, den Verlusten und Schäden, welche durch den Klimawandel verursacht werden und die Finanzierung im Rahmen des Green Climate Fund. (Dröge 2013:1)

Der Rat äußerte sich im Vorfeld der Klimakonferenz in Warschau in Form eines Beschlusses. Dieses Dokument fasst die EU-Position für die Konferenz in Warschau zusammen, um so während der Verhandlungen kohärent aufzutreten. Ein Fokus liegt hierbei in der Durchführung bereits existierender Entscheidungen, wie etwa in Doha gefasste Beschlüsse und die Durban-Plattform weiterzubringen. Besonders betont wurde der Bedarf eines multilateralen Rahmenwerks für den internationalen Klimaschutz, womit die EU ihrem bisherigen Ziel eines Post-Kyoto-Abkommens innerhalb der UNFCCC zu schaffen, treu bleibt. In einem neuen internationalen Abkommen sollten nicht nur die Minderung des Klimawandels, sondern auch die Anpassung an den Klimawandel vertraglich geregelt werden. Nur so ist ein erfolgreicher Umgang mit Klimawandel gewährleistet. Der Rat sieht hier eine Adressierung und Regelung von Verlust und Schäden des Klimawandels für die Konferenz vor. Weiters soll an einer Überbrückung der Lücke zwischen Treibhausgasreduktionszielen und notwendigen Emissionsminderungen gearbeitet werden. Hierzu wiederholt die EU ihr Angebot einer Reduktion um 30% bis 2020 verglichen mit 1990, wenn sich andere Industrieländer zu ähnlichen Reduktionszielen einigen. Zusätzlich betont der Rat das Verlangen nach Emissionsreduktionen im Schiffs- und Luftverkehr, welche in ein neues Abkommen

miteinbezogen werden sollten. Insgesamt müssen der Umfang und die Struktur eines neuen internationalen Abkommens für 2015 so schnell wie möglich festgelegt werden, wobei hier viel Hoffnung in die Klimakonferenz in Warschau gelegt wird, um Fortschritte voran zu treiben. Hier sollen bereits ein Zeitplan für vorgeschlagene Verpflichtungen für das Jahr 2014 und ein Prozess zur Evaluierung dieser Verpflichtungen festgesetzt werden. (Rat der Europäischen Union 2013b:8-11)

Auch das Europäische Parlament forderte, dass der zeitliche Rahmen und die Vorgehensweise für 2014 festgelegt werden, um alle Vertragsstaaten zu Klimaschutzzusagen zu verpflichten, die dann auch bewertet und korrigiert werden sollen. (vgl. Europäisches Parlament 2013)

Im Vorfeld der Warschauer Klimakonferenz betonte das Europäische Parlament die Bedeutung einer „gut vorbereiteten Veranstaltung mit aussagekräftigen Ergebnissen und Engagement auf höchster politischer Ebene sowie zivilgesellschaftlichem Engagement“, um „die erforderliche politische Dynamik zu schaffen und zu bewahren“. (vgl. Europäisches Parlament 2013) Tatsächlich verlief die Klimakonferenz aber ganz anders. Auch wenn die Europäische Kommission von einem Fortschritt redet (vgl. MEMO/13/1044), so ist dieser nur minimal. Bezüglich Klimaschutzzusagen konnte man sich nur darauf einigen, dass diese im ersten Quartal von 2015 vorgelegt werden sollen, jedoch nur von den Ländern die „bereit“ sind. Während in früheren Fassungen auch noch von "Verpflichtungen" die Rede war, werden die Klimaschutzzusagen nur als "Beiträge" benannt. Welche Informationen diesen Zusagen beigelegt sein werden und wie diese Beiträge aussehen, wurde auf die nächste Konferenz in Lima vertagt. Es wurde auch nicht geklärt wie bindend „Beiträge“ im künftigen Abkommen sein werden. Für 2014 soll außerdem eine neue Klimafinanzierung eingeführt werden. Genauer wurde jedoch nicht entschieden. Im Vorjahr hatten sich einige Vertragsstaaten dazu geeinigt freiwillige finanzielle Beiträge zur Verfügung zu stellen, welche rund 5.5 Milliarden Euro ausmachen sollen. Bezüglich des Green Climate Fund wurden die Arbeitsbeziehungen zwischen der Vertragsstaatenkonferenz und dem Fonds geregelt, wodurch dieser auch operabel wird. Man konnte sich weiters auf die Entwicklung eines Mechanismus, um Schäden und Verluste verursacht durch Klimawandel zu adressieren, einigen. Dies war vor allem für Entwicklungsländer ein Anliegen. Dieser Internationale Mechanismus von

Warschau soll eine Verbesserung des Wissens und des Verständnisses von umfassenden Risikomanagementansätzen, um klimabedingte Verluste und Schäden anzugehen, bringen. Auch soll eine Stärkung des Dialogs unter relevanten Stakeholdern angetrieben und eine Verbesserung von Handeln und Unterstützung, wie etwa durch Finanzierung, Technologie und Kapazitätsaufbau, erreicht werden. Als Erfolg kann die Einigung für das REDD+-Programm, einem gemeinsamen Waldschutz in Entwicklungsländern, gewertet werden. Es wurde festgelegt unter welchen Bedingungen Entwicklungsländer Finanzierungen erhalten. Auf technischer Ebene gelangte man zu einer Regelungen zur Überprüfung der Berichte der Entwicklungsländer. In diesen alle zwei Jahre vorzulegenden Berichten werden die Klimaschutzmaßnahmen und die erzielten Reduktionen dargestellt. (MEMO/13/1044)

Für viele Beobachter war die Konferenz in Warschau schließlich „nothing more but another deep disappointment.“ (Sterk et al. 2013:34) So zeigte sich in Warschau ein kollektiver Mangel an Führungspositionen zur Emissionsreduktion durch Industriestaaten. Neben Staaten wie Japan, das seine Treibhausgasemissionsziele für 2020 minderte, wurde auch die EU für ihr wenig ambitioniertes Ziel kritisiert. Die verschiedenen Positionen der Vertragsstaaten erlaubten nur eine Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. So wurden aus den Verpflichtungen „Beiträge“, was einer Position gegen verbindliche Regelungen unterstreicht. Zwar erreichten die Industriestaaten eine Aufhebung der Differenzierung, so dass Vereinbarungen für alle Vertragsstaaten gelten.¹⁹ Jedoch konnte man dies nur unter verschiedenen Kompromissen. Die Vertagung von wichtigen Fragen auf die nächste Klimaverhandlung in Lima, könnte eine Entwicklung des Post-Kyoto-Abkommens hinauszögern. Auch die Tatsache, dass ein Umgang bzw. Evaluierung der Beiträge völlig ungeklärt blieb, lässt vermuten, dass man bei einer gegenwärtigen Struktur von unverbindlichen Versprechen und Vertagungen von bedeutenden Fragen bleibt. Als bedeutungsvolle Entwicklung gilt der „Internationale Warschau Mechanismus“, welcher anerkennt, dass Klimawandel Folgen mit sich bringt, welche auch durch eine Anpassung nicht verbessert werden können. Vor allem

¹⁹ Auch das Europäische Parlament hatte darauf hin gewiesen, dass Finanzierungen nicht nur von Industrieländern, sondern auch von Schwellenländern bereitgestellt werden sollen. So gelten 32 Länder im Sinne der Rahmenkonvention als „Entwicklungsländer“, diese haben aber ein höheres Pro-Kopf-BIP als EU-Mitgliedstaaten mit dem niedrigsten Pro-Kopf-BIP. (vgl. Europäisches Parlament 2013)

Entwicklungsländer sollen hier Unterstützung bekommen. Damit dieser Mechanismus Erfolge bringt, müssen jedoch noch weitere Anstrengungen unternommen werden. Die Regelungen des REDD+-Programms sind allgemein gehalten und daher bleibt abzuwarten welchen Einfluss dieses Instrument tatsächlich haben wird. Das Problem der Finanzierung dieses Programms bleibt aber bestehen. Vertragsstaaten haben in Warschau zwar Finanzierungen im Rahmen des Green Climate Funds zugesagt, aber nicht erläutert woher diese Mittel genommen werden sollen. (Sterk et al. 2013:30-34)

Bis jetzt konnte sich die EU als Treibkraft der klimapolitischen Verhandlungen herausbilden, indem sie Allianzen und Koalitionen mit anderen gleichgesinnten Vertragsstaaten bildete. Jedoch zeigte die Konferenz in Warschau, dass für eine Führungsposition der EU Worte nicht ausreichen, sondern auch Taten folgen müssen. Erst dann kann die EU als glaubwürdiger Partner Bündnisse halten und neu schließen. Die Koalitionen, die die EU während der Durban-Klimakonferenz schloss, sind bereits in Bröckeln geraten, da die EU weder Erwartungen in Emissionsreduktionen noch Finanzierung erfüllen konnte. Nicht alle Mitgliedstaaten der EU zeigten sich bereit Finanzierungen zur Verfügung zu stellen. Weiters bestehen zwischen Emissionsreduktionszielen der EU und nötigen Reduktionen, um eine globale Temperatur von 2°C gegenüber vorindustriellen Zeiten zu gewährleisten, Diskrepanzen. Das UK Committee on Climate Change empfahl eine Emissionsreduktion von 55% gegenüber 1990 bis 2030. Im Moment ist jedoch nur eine Treibhausemissionsreduktion um 40% vorgesehen. Ob es die EU schafft bis zur Verhandlung in Paris in 2015 der internationalen Klimapolitik mehr Substanz zu verleihen, ist fraglich. (Sterk et al. 2013:34)

5. Bewertung und Ausblick:

Um die Entwicklung der bisherigen Klimaverhandlungen im Rahmen der UNFCCC nachzuvollziehen, ist es wichtig zu verstehen, dass nicht in den Klimakonferenzen Entscheidungen getroffen werden, sondern bereits vor den Konferenzen national entschieden wurde. Denn es gilt: „The positions countries take internationally are determined by their domestic political situations.” (Sterk et al. 2013:34)

Entscheidungsrahmen werden erst in den einzelnen Ländern vorbereitet, bevor es zu einer Einigung in den internationalen Verhandlungen kommt und in vielen Vertragsstaaten stellt Klimaschutz nicht so ein wichtiges Thema, wie etwa in der EU, dar. Jedoch bietet das UNFCCC einen Rahmen für Zusammenarbeit und kann somit eher als Startpunkt für die Entwicklung nationaler Klimapolitik der Vertragsstaaten gesehen werden. Das bedeutet aber, dass sich die Sichtweise, dass der klimapolitische Prozess in den Verhandlungen stattfindet, ändern muss. (Sterk et al. 2013:34,35)

Für die EU gibt es keine Vergleichsgrößen um den Erfolg der Umweltpolitik zu bewerten. Daher bezieht sich eine Bewertung auf strukturelle Kriterien der Gemeinschaftspolitik. Schumer zieht den theoretischen Ansatz der Politikverflechtung zur Erklärung heran und behauptet dass „Politikergebnisse aufgrund der institutionellen Strukturen der EU suboptimal und somit weniger effizient als nationale Maßnahmen“ sind. (Schumer 1996:114) Dies ergibt sich durch die Tatsache dass es der Zustimmung der Mitgliedsstaaten bedarf um Entscheidungen auf EU-Level zu erreichen. So beschließt der Rat in der Umweltpolitik mit qualifizierter Mehrheit oder auch einstimmig, was Konsensbildung verlangt. Die Autorin bewertet die EU weiters als „schwerfälligen Akteur“ in Bezug auf Abkommen, da die „interne Konsensbildung, die oftmals einen internen Interessenausgleich in anderen Politikbereichen umfasst, (...) akzeptable Ergebnisse hervorbringt, die sich weniger an den umweltpolitischen Erfordernissen als an der Praktikabilität und den Kosten umweltpolitischer Maßnahmen orientieren.“ (Schumer 1996:114) Zu ganz ähnlichen Schlussfolgerungen kommen auch Deketelaere und Peeters, die die bisherigen Maßnahmen der EU als nicht ausreichend kritisieren. (vgl. Deketelaere/Peeters 2006:4)

Bisherige europäische und internationale Bemühungen für den Umweltschutz sind jedoch nicht nur zu kritisieren. So ist es ein Erfolg der Klimarahmenkonvention und des Kyoto-Protokolls, dass erstmals Reduktionsziele für Treibhausgase festgelegt wurden, auch wenn dem Protokoll Sanktionsmöglichkeiten fehlten. (Kappas 2009:282) Weiters ist festzustellen, dass die Beteiligung der EU an der globalen Umweltpolitik zwar manchmal Konflikte, zumeist jedoch „positive Synergien“ erzeugt. (Arden 2012:76)

Es kann weiters beobachtet werden, dass die Vorgehensweise der EU sich aus drei Bemühungen zusammensetzt. So soll ein Klimaabkommen die Integrität der Umwelt

erhalten, was bedeutet dass es sowohl Adaptionenmaßnahmen als auch Mitigationsmaßnahmen beinhalten muss. Weiters bemüht sich die EU um ein multilaterales Abkommen innerhalb des Rahmens der UN-Konvention. Drittens bevorzugt die EU ein rechtlich bindendes Abkommen, welches auch legal durchgesetzt werden kann. Aus Kapitel 4 geht hervor, dass die EU zwar oft als Anführer der internationalen Klimabemühungen bewertet wird, diese Rolle aber hinterfragt werden kann. Es zeigt sich, dass die Ambitionen der EU und erbrachte Leistungen nicht übereinstimmen. So kann die europäische Politik zum Klimawandel dem Druck der internationalen Verhandlungen letzter Jahre nicht standhalten. Die Kopenhagen Konferenz zeigte, dass die Führungsrolle der EU bereits hinterfragt wurde. Die Erwartungen der EU an dieses Treffen erfüllten sich nämlich nicht. Im Gegenteil, die drei Bemühungen der EU trafen auf Widerstand. Das Ergebnis der Kopenhagen-Klimakonferenz entsprach nicht dem Wunsch eines wirksamen Regelungen. Auch die Position der wichtigen Akteure USA und China ließen ein rechtlich bindendes Instrument unwahrscheinlich wirken. Außerdem zeigt ein Erstarken weniger multilateraler Foren, wie G20, dass es schwieriger wird ein multilaterales Abkommen im Rahmen der UN zu erschaffen. (Delreux 2013:300,301)

Auf der Konferenz in Cancun wurde das Green Climate Fund eingerichtet, um die Anpassung an den Klimawandel in Entwicklungsländern durch Finanzierungen zu fördern. Auf ein Post-Kyoto-Abkommen konnte man sich jedoch nicht einigen. In Durban konnte man sich schließlich auf einen Kompromiss einigen. So sollte das Kyoto-Protokoll bis 2015 verlängert werden, das neue Abkommen könnte aber sowohl ein Protokoll, ein legales Instrument oder ein Ergebnis mit Rechtskraft darstellen. Durch den Zusammenschluss mit Entwicklungsländern, die besonders von Klimawandel betroffen sind, konnte die EU ihre Position in den Verhandlungen stärken. In Doha wurden die Beschlüsse aus Cancun angenommen und Verpflichtungen teilweise konkretisiert. Es zeigte sich jedoch in all diesen Verhandlungen ein Übergang von bindenden Verpflichtungen zu einem freiwilligen Versprechungen und nachstehender Bewertung. 2012 erreichte die EU ihr, im Kyoto-Protokoll vereinbartes, Emissionsreduktionsziel. Dies verdankt sie jedoch vor allem dem Zusammenbruch emissionsintensiver Industrien aus Osteuropa und der jüngsten Wirtschaftskrise. So sollen laut eines Impact Assessments des Europäischen Parlaments nur rund die Hälfte der europäischen Emissionsreduktionen

auf die Klimapolitik der EU zurückzuführen sein. Darunter litt die Glaubhaftigkeit der EU-Klimapolitik jedoch. (Böhringer 2014:5,6) Um eine Führungsrolle der EU im veränderten Kontext der globalen Klimapolitik wieder glaubhaft zu machen reicht es auch nicht nur Allianzen zu bilden. Die EU muss auch auf die Anliegen ihrer Partner eingehen. Weiters erkennt die EU zwar den Unterschied zwischen tatsächlichen Emissionsreduktionszielen und den Verpflichtungen, welche laut Wissenschaft nötig sind um einen Klimawandel zu verhindern, an. Wenn sie jedoch weiterhin an einem -20% Ziel festhält, könnte dies die Glaubwürdigkeit der EU weiter unterminieren. Daneben würde auch die Übernahme von Emissionserlaubnissen aus der ersten Kyoto-Periode in die Zweite, der Glaubhaftigkeit der EU-Ambitionen schaden. Zusätzlich muss die EU ihren Anteil an der Finanzierung des Green Climate Fund konkretisieren, um in Verhandlungen überzeugend zu wirken. (Afionis et al.2012: 837,838)

Die letzte Klimakonferenz in Warschau hat gezeigt, dass der Prozess zu einem internationalen verbindlichen Klimaschutzabkommen weiterhin langsam verläuft. Gründe hierfür lassen sich vor allem in der Erwartung finden, dass höherer Klimaschutz mit wirtschaftlichem Rückgang verbunden ist. Dies ist auch der Grund, warum es für Entwicklungsländer wichtig war im Kyoto-Protokoll keine Reduktionsziele für CO₂-Emissionen zu haben, da man glaubte so wirtschaftliche Entwicklung nachholen zu können, bevor man sich mit dem Thema Klimaschutz auseinandersetzen muss. In der Klimarahmenkonvention wurde daher auch festgehalten, dass Industrieländer eine historische Verantwortung gegenüber dem Klimaschutz haben, da Entwicklungsländer industriell noch nicht fähig waren sich um diesen zu kümmern. (Dröge 2013:3) Ob diese Befürchtungen greifbar sind und Emissionsreduktionen tatsächlich eine wirtschaftliche Belastung darstellen, ist laut Sterk et al. fraglich. Zum einen wird das gegenwärtige Energiesystem subventioniert, wobei die meisten Subventionen fossilen Brennstoff-Industrien zugute kommen. So werden diese rund sechs Mal mehr gefördert, als erneuerbare Energien. Die EU verbraucht zudem jährlich 400 Milliarden für Ölimporte. Darüber hinaus könnten Emissionsreduktionen durch Effizienzsteigerung erreicht werden. Die Internationale Energieagentur (IEA) entwickelte hierzu ein "Efficient World Scenario". Dieses konzentriert sich auf Effizienzmöglichkeiten, welche aufgrund verschiedener Barrieren nicht verwendet werden. Diese würde zu einer effizienteren

Verteilung von Ressourcen führen. Das Szenario bezieht sich weder auf Änderungen von Lebenseinstellung noch einer Priorisierung von Energieeffizienz, sondern auf Technologien und Praktiken. (Sterk et al. 2013:35-37)

Um dem internationalen Klimaschutz tatsächlich gerecht zu werden, müssten viele Unternehmen die bis jetzt auf die Verbrennung von fossilen Stoffen gesetzt haben, sich einem kompletten Strukturwandel unterziehen. Gleichzeitig würden auch neue Unternehmen geschaffen werden, die denselben Service, aber klimaeffizienter, anbieten können. Es wäre also eine Umstrukturierung des Energiesektors nötig, diese würde jedoch eine Veränderung der gesamten Wirtschaft bedeuten. (Campbell 2013:135). Die Entwicklungen in der globalen Klimapolitik zeigen aber, dass diese bisher von den Interessenträgern bestimmt wurde, welche von einem Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft nicht profitieren würden. Um Fortschritte in der Klimapolitik zu erreichen, müsste mehr Augenmerk auf innovativen Märkten mit neuer CO₂-armer Technologie gelegt werden. Es wurde auch bereits erwähnt, dass eine globale effektive Klimapolitik nur in Einbezug der Entwicklungsländer möglich ist. Emissionsreduktionen, die nur Industrienationen betreffen, sind nicht nur einseitig, sondern im globalen Kontext wirkungslos. So werden ambitionierte Emissionsreduktionen in einem Industrieland durch einen Anstieg von Emissionen in Entwicklungsländern, in denen es keine Vorschriften zur Treibhausgasminderung gibt, aufgehoben. (Böhringer 2014:2). Daher zielt ein neues internationales Klimaabkommen darauf ab, eben auch diese Länder rechtlich einzubinden. Aber auch wenn es eine Einigung auf gewisse, für alle Vertragsstaaten verbindliche Verpflichtungen für Emissionsreduktionen gäbe, scheinen diese derzeit politisch nicht durchsetzbar. Zu viele Staaten weigern sich und stehen diesen mit Unmut gegenüber. Daher spricht man seit der Warschau Klimakonferenz nun mehr von Beiträgen und nicht mehr Verpflichtungen und es ist auch nur zu einer Übereinkunft gekommen, dass es den Vertragsstaaten jeweils überlassen ist wie sie diese Beiträge bestimmen. (Sterk et al. 2013:37-40,45)

Neben den, in internationalen Klimakonferenzen, verhandelten Verpflichtungen, stützt sich die EU auf europäische Instrumente. Die Glaubwürdigkeit der EU wird durch interne EU-Politiken, welche bisherige internationale Standards überschreiten, unterstützt. Diese bieten zusätzlich auch eine Grundlage für eine internationale Führungsrolle.

(Oberthür/Kelly 2008:39) Die Europa-2020- Strategie stand bis vor kurzem noch im Mittelpunkt der EU-Klimapolitik. Diese Strategie wurde im Rahmen des Klima-Energie-Pakets von 2009 reformiert. So wurde der Emissionshandel 2013 zu einer ausschließlichen Kompetenz der EU und damit die nationale Verteilung von Zertifikaten unterbunden. Die Strategie sollte zu einem Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft beitragen und gleichzeitig auch die europäische Position in internationalen Klimaverhandlungen stärken. (Fischer/Geden 2013:3)

Die bisherige Entwicklung der 2020-Ziele ist sehr unterschiedlich zu bewerten. Im Bereich der Energieeinsparungen wurde im Juni 2011 von der Kommission ein Vorschlag für eine Energieeffizienzrichtlinie vorgelegt und im Juni 2012 verabschiedet. Nach dieser Richtlinie sind Mitgliedstaaten zur Energieeffizienzmaßnahmen verpflichtet, wobei sie über diese selbst entscheiden. Genaugenommen war die Formulierung des Ziels von 20% bereits 2007 sehr allgemein und vage gehalten, so hatte man „lediglich eine Reduktion des für 2020 prognostizierten Verbrauchs“ vorgesehen. Dabei war nicht eindeutig auf welche Prognosen sich dieser Beschluss bezog. Die 20% sind daher nur als Orientierung zu verstehen und nicht rechtsverbindlich. (Fischer/Geden 2013:5) Dass dieses Ziel bis 2020 erreicht werden kann, ist daher nicht zu erwarten. Auch die Kommission äußerte sich vor kurzem, dass mehr Anstrengungen in diesem Bereich von Nöten seien. So meint sie, dass in den letzten Jahren zwar Fortschritte gemacht wurden, diese reichen wahrscheinlich aber nicht zur Erreichung des Ziels aus. (MEMO/14/40)

Ein weiteres Ziel der 2020-Strategie war eine Erhöhung an erneuerbaren Energien um 20% an der Gesamtenergie. Die Umsetzung überließ die EU den Mitgliedstaaten. Es gibt zwar unterschiedliche nationale Ziele für 2020, wie man diese erreicht, steht den Mitgliedstaaten aber frei. Daneben müssen Mitgliedsstaaten einen jährlichen Bericht über nationale Bemühungen verfassen. (Fischer/Geden 2013:5,6) Hier sieht die EU ihre Zwischenziele erreicht, meint aber auch hier, dass mehr getan werden muss um das Ziel von 20% bis 2020 zu erreichen. Einerseits konnten durch die Steigerung den erneuerbaren Energien auf vielen Märkten die Großhandelspreise für Strom auf gleichbleibendem Niveau gehalten werden, andererseits schaffen unterschiedliche Regelungen der Förderung der Mitgliedstaaten, in deren Mittelpunkt die nationale Stromerzeugung steht, Schwierigkeiten für eine weitere Integration des Strombinnenmarktes. (SWD/2014/016) Zwischen 1990 und 2012 wurden Treibhausemissionen bereits um 18% gemindert.

(MEMO/14/40) Das Ziel einer Emissionsreduktion um 20% ist fast erreicht. Im Gegenteil, die Generaldirektion für Klimapolitik hatte sich bemüht dieses Ziel nachträglich zu erhöhen, was ihr jedoch aufgrund eines Vetos von Polen nicht gelang. Die EU wird daher ihr Reduktionsziel für 2020 kaum mehr anpassen. Es zeigt sich, dass es schwierig ist, eine bereits getroffene Konsens-Entscheidung des Europäischen Rats im Nachhinein zu ändern, auch bei erheblicher Änderung der Ausgangssituation. (vgl. Fischer/Geden 2013:4, Fischer/Geden 2014:12) Bei der bisherigen Emissionsminderung spielte die Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 eine maßgebliche Rolle. Durch diese kam die industrielle Produktion in der EU ins Stocken und folglich gab es weniger Treibhausemissionen. Dies wirkte sich auch auf das Emissionshandelssystem der EU aus. Das EHS hat im Moment einen Überschuss von rund zwei Milliarden Zertifikaten. Dies führt zu einem Sinken der Nachfrage und Zertifikatspreise. So liegt der Preis für ein Zertifikat unter zehn Euro. Die Kommission sah einen Preis von mindestens 30 Euro vor. Eine mögliche Folge dieses Zustandes ist, dass von den Zertifikaten keine Lenkungswirkung mehr ausgeht. Dies beeinträchtigt die EU, Anreize für Investitionen in CO₂-arme Technologien zu geben. In weiterer Folge könnte dies dem Binnenmarkt schaden. (SWD/2014/016, Fischer/Geden 2013:4)

Bezüglich der CO₂-Abscheidung und -speicherung (CCS) stellte die Kommission fest, dass sich diese nicht in dem 2007 prognostizierten Tempo entwickelt hat. Einen Grund hierfür sieht sie in den niedrigen Preisen im EU- Emissionshandelssystem, welches keinen Anreiz geben, in CCS zu investieren. Im Sektor der erneuerbaren Energien konnte ein erhebliches Wachstum festgestellt werden. Um die Ziele für 2020 verwirklichen zu können, sind jedoch weitere Anstrengungen erforderlich. Ein besonderes Anliegen hier ist es den Investoren Sicherheit zu geben, den Verwaltungsaufwand zu verringern und für mehr Planungsklarheit zu sorgen. (IP/13/272)

Die Kommission kam zu dem Entschluss, dass es mit den derzeitigen politischen Maßnahmen der EU nicht gelingen wird, ihr langfristiges klimapolitisches Ziel, Emissionen bis 2050 um 80-95% gegenüber dem Jahr 1990 zu senken, zu verwirklichen. Ein wichtiger Grund hierfür ist die mittel- bis langfristige Energieversorgungssicherheit der EU. Die EU ist von Energieimporten abhängig und auf den Einsatz fossiler Brennstoffe angewiesen. Dies ist mit den langfristigen Klima- und Energiezielen der EU

nicht vereinbar. Außerdem braucht es umfangreiche Investitionen in die Energieinfrastruktur und die Stromerzeugung, um langfristig nachhaltig zu sein. Für die Zeit nach 2020 gab es zu diesem Zeitpunkt keine hinreichend klaren klima- und energiepolitischen Ziele und keinen umfassenden Rechtsrahmen. Es bestand Bedarf an einem Rahmen, der für Vorhersehbarkeit sorgt und regulierungsbedingte Risiken minimiert. Deshalb sollte ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik mit Blick auf 2030 geschaffen werden. (SWD/2014/016)

Auch der Europäische Rat kam März 2014 zu dem Entschluss, dass Fortschritte zum Erreichen der Ziele der Emissionsreduktion von Treibhausgasen, erneuerbarer Energie und Energieeffizienz von 2020 erzielt wurden, diese jedoch noch nicht ausreichen. Mit Hinblick auf den Klimagipfel in Warschau, in welchem man sich zu einem Beschluss eines Klimaabkommens bei der Klimakonferenz in Paris in 2015 einigte, bestätigte der Europäische Rat, dass die EU bis Ende 2015 ihren Beitrag einreichen wird. Die vereinbarten Reduktionsziele während des Warschauer Gipfels stimmen auch mit den Plänen der EU für 2050 überein. (Europäischer Rat 2014:7)

Die Kommission stellte im Jänner 2014 einen Vorschlag für die Klimastrategie für 2030 vor. Diese neue Strategie beinhaltet eine Emissionsreduktion von 40% gegenüber 1990, welche ausschließlich durch Maßnahmen auf europäischer Ebene erreicht werden soll. Der Anteil der erneuerbaren Energien soll auf 27% erhöht werden, dies stellt aber nur einen Orientierungswert dar. Bezüglich der Energieeffizienz hatte die Kommission noch keinen Richtwert veröffentlicht. Damit hat die Kommission nur ein verbindliches Ziel vorgelegt. (COM/2013/0169, Fischer/Geden 2013:11) Die Entscheidung über diese Strategie wird letztendlich vom Europäischen Rat gefällt, bevor es zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren kommt. (vgl. Fischer/Geden 2014:7) Dieser hat sich diesen Juni vorgenommen ein endgültiges Klima- und Energie-Rahmenwerk für 2030 bis spätestens Oktober 2014 zu beschließen. Hierzu forderte er den Rat und die Kommission dazu auf, die Auswirkungen der vorgeschlagenen Ziele bis 2030 auf individuelle Staaten zu untersuchen, einen Mechanismus für eine faire Lastenteilung und Modernisierung des Energiesektors auszuarbeiten, Sicherheitsmaßnahmen für industrielle Investments zu entwickeln und schließlich ein eigenes Rahmenwerk für Energieeffizienz zu schaffen. Exportorientierte Unternehmen, die der Gefahr von „carbon leakage“ unterliegen, sind weiterhin vom Auktionsprinzip weitgehend ausgenommen. (Europäischer Rat 2014:8)

Unter carbon leakage versteht man das Ausladen von Produktionen in Länder außerhalb der EU, in denen es keine Einschränkung von Kohlenstoff gibt. Um dies zu verhindern erhalten europäische Energiesektoren, die von internationalem Wettbewerb betroffen sind, kostenlose EHS Emissionserlaubnisse. Da es keine Beweise gibt, dass es aufgrund des EHS zu carbon leakage kam, möchte die Kommission dieses System auch nach 2020 beibehalten, solange es zu keinen Klimamaßnahmen in anderen Wirtschaften kommt. (MEMO/14/40)

Ein weiterer Bestandteil der neuen Rahmenstrategie ist eine Reform des Emissionshandelssystems. Durch den derzeitigen Überschuss an Zertifikaten scheint diese mehr als nötig. Die Kommission sieht hier eine jährliche Senkung der Zertifikatsmenge und eine Stabilitätsreserve ab 2021 vor, wobei Zertifikate in diese Reserve übertragen werden sollen, um Marktstabilität zu gewähren. (COM/2014/015) Ob diese Maßnahmen wirklich Erfolg zeigen werden, ist abzuwarten. Fest steht jedoch, dass es bei weiteren niedrigen Zertifikatspreisen, Schwierigkeiten bei der Einhaltung der Emissionsreduktionsziele geben wird. (Fischer/Geden 2014:6)

Es muss abgewartet werden, wie der Europäische Rat über die Klimastrategie für 2030 schließlich abstimmt, um genauere Aussagen über den neuen Politikrahmen für Klima und Energie zu machen. Dabei werden sicherlich die Erfahrungen aus der Strategie-2020 eine Rolle spielen. Erst wenn Beschlüsse durch den Europäischen Staat feststehen kann es zu konkreten Gesetzesvorschlägen durch die Kommission kommen und in weiterer Folge zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, in welchem diese Beschlüsse detailliert ausgestaltet werden. Wie viel Spielraum die Akteure im Gesetzgebungsverfahren haben, ergibt sich je nachdem wie genau der Europäische Rat die Beschlüsse verfasst. (Fischer/Geden 2014:8,9)

Die 20 Konferenz der Vertragsstaaten wird vom 1. bis zum 12. Dezember 2014 in Lima²⁰, Peru, stattfinden. 2015 soll die Klimakonferenz schließlich in Paris sein, wo endgültig über ein Post-Kyoto-Abkommen entschieden werden soll. Dort wird sich zeigen ob die verschiedenen internen und internationalen Bemühungen der EU für die internationale Klimapolitik ausgereicht haben, um zu einem ambitionierten Abkommen zu finden.

²⁰ Vgl. UNFCCC (2014): Upcoming Sessions.
https://unfccc.int/meetings/upcoming_sessions/items/6239.php (zuletzt besucht am 27.06.2014)

6. Conclusio:

Um die eingangs gestellte Frage, welche Rolle die EU in der internationalen Klimapolitik spielt und welchen Einfluss sie in den Klimakonferenzen im Rahmen der UN-Klimarahmenkonvention hat bzw. welche Auswirkungen die Ergebnisse dieser Konferenzen auf die EU-Klimapolitik haben, zu beantworten, wurden zunächst Grundlagen und Instrumente der Klimapolitik auf europäischer Ebene untersucht. Anschließend wurde die Position in den verschiedenen Klimaverhandlungen im Rahmen der UNFCCC analysiert. Es konnte festgestellt werden, dass der anthropogene Klimawandel in den letzten Jahrzehnten zu einem der zentralen politischen Themen der EU wurde. Dies führte zur Entstehung verschiedener mehr und weniger erfolgreicher Instrumente und Maßnahmen, die das Ziel der Reduktion der Treibhausgasemissionen haben. (Krämer 2006:279)

Wie bereits erwähnt, hatte sich die EG 1990 dazu verpflichtet bis zum Jahr 2000 die CO₂-Emissionen auf dem Niveau von 1990 zu halten und folgend eine Klimastrategie entwickelt, deren Erfolg jedoch ausblieb. Trotzdem führte dies dazu, dass sich die EU als Vorreiter der Klimapolitik etablierte. Die innereuropäischen Entwicklungen spiegelten sich schließlich aber auch in der internationalen Klimapolitik. So trat die Klimarahmenkonvention zwar in Kraft, tatsächliche Maßnahmen ließen aber auf sich warten. (Schumer 1996:111) Dies zeigt, dass das Bemühen der EU um eine Führungsrolle in den internationalen Klimaverhandlungen nicht automatisch gleich zu erfolgreichen Maßnahmen führte. Ausschlaggebend dafür ob die EU überhaupt eine Führungsrolle in den einzelnen Klimagipfeln übernahm, waren Veränderungen in der internationalen Zusammensetzung der Klimapolitik, sowie interne Faktoren der europäischen Klimapolitik. Seit Beginn der klimapolitischen Verhandlungen im Rahmen der UN schwankte daher die Fähigkeit der EU ihre inneren und äußeren Ziele zu erreichen. Konnte sie in den 1990er und frühen 2000er Jahren noch ihre äußeren und inneren Ziele verwirklichen, so schaffte sie dies in Kopenhagen nicht. (Oberthür 2011a: 668)

Internationale und europäische Entwicklungen stärkten die EU also als internationalen Akteur in der Klimapolitik. Dass die EU zeitweise eine Vorreiterrolle innerhalb der internationalen Klimapolitik annahm, ergibt sich aus verschiedenen Gründen. Darunter

auch die Tatsache, dass die USA sich weigert das Kyoto-Protokoll zu unterschreiben. (Deketelare/Peeters 2006:3) Die EU spielte schließlich eine tragende Rolle bei der Entwicklung des, 1992 unterzeichneten, Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen und des Kyoto-Protokolls von 1997, das die Treibhausgasemissionen der Industrieländer begrenzt. Bis zur Bali-Konferenz 2007 galt die EU als uneingeschränkter Vorreiter. Ihre Führungsrolle erhielt sie durch das Vorantreiben des Klimaverhandlungsprozesses und die Vorgabe von Zielen, Standards und Beispielen. (Hickmann/Jantz 2011:12) Weiters interagierte sie auch mit verschiedenen Akteuren, um so Verbindungen zwischen den Parteien herzustellen und zu einer Einigung zu führen. Weitere Faktoren die eine Führungsrolle der EU unterstützten, waren auch das Streben der EU nach einem multilateralem Klimavertrag und ihr allgemeines Streben als globaler Akteur anerkannt zu werden. Klimapolitik übernahm somit die Funktion den Integrationsprozess der EU voranzutreiben. Außerdem sorgte eine Ankoppelung der Klimapolitik an die Energiepolitik für ein Verlangen nach effektiven klimapolitischen Regelungen. (Oberthür/Kelly 2008:48)

2009 gilt jedoch als Einbruch der Führungsrolle der EU. Der Rückschlag als internationaler Vorreiter in der Klimakonferenz von Kopenhagen wurde nicht nur durch die Unfähigkeit auf eine veränderte internationale Zusammenstellung von Akteuren zu reagieren erklärt. Auch mit dem Beharren auf Emissionsreduktionen für alle Länder, brachte die EU der Entwicklungsländer gegen sich auf. Nach dem Rückfall in Kopenhagen unternahmen Staaten auf der Durban-Konferenz 2011 einen neuen Versuch zu einem globalen verbindlichen Klimaabkommen zu kommen. Dieses sollte von nun an in einer Ad Hoc-Arbeitsgruppe verhandelt und 2015 verabschiedet zu werden. In Durban realisierte die EU schließlich eine realistischere Position, indem sie sowohl Zugeständnisse machte und Koalitionen schuf. Es wurde argumentiert, dass die EU die Rolle eines „leadator“, eines Vorreiters und Mediators, annahm. (Bäckstrand/Elgström 2013:1370-1377)

Aber auch in Warschau konnte man sich auf keinen Weg zu einem neuen globalen Klimaabkommen einigen. Das Hauptproblem stellt hierbei die Frage dar, ob Verpflichtungen bindend oder freiwillig sein sollen. (Stern et al. 2013:4) Der erste Verpflichtungszeitraum des Kyoto-Protokolls endete 2012. Dieses verpflichtete die Teilnehmerstaaten zu einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um 5,2% im Vergleich

zum Jahr 1990. Die EU hatte sich sogar auf eine Reduktion von 8% verpflichtet um ihrer Vorreiterrolle gerecht zu werden. (Kappas 2009:289)

Bis jetzt gab es einen Fokus auf Emissionsreduktionsziele im Klimaregime der UN, und auch in einem neuen Abkommen spielen diese eine wichtige Rolle. Diese Sichtweise orientiert sich am wissenschaftlichen Prozess, welcher eine Zunahme an Treibhausgasen in der Atmosphäre als Auslöser für den Klimawandel sieht. Deswegen konzentrieren sich Politiken, diese Zunahme zu stoppen und allmählich zu verringern. Allerdings konnte beobachtet werden, dass sich Regierungen wenig ambitionierte Emissionsreduktionsziele setzen. Dies wiederum ist auf die Auffassung, dass eine aktive Klimapolitik mit einem wirtschaftlichen Rückgang verbunden ist, zurückzuführen. Zusätzlich werden Emissionen von wirtschaftlichem und Bevölkerungs- Wachstum beeinflusst, Faktoren die wenig beeinflussbar sind. Wie sinnvoll ein zukünftiges Reduktionsziel für Treibhausemissionen wirklich ist, ist unter diesen Voraussetzungen, fraglich. Bekämpfung des Klimawandels sollte daher nicht nur auf Emissionsreduktionen reduziert werden. Da Klimawandel eng mit Entwicklung verbunden ist, nützen rein umweltpolitische Instrumente wenig. Nachhaltige Entwicklung ist daher das Schlagwort. Maßnahmen sollten somit die Verbesserung einer nachhaltigen Entwicklung zum Ziel haben. Dass Emissionen des Energiesektors rund 60% der globalen CO₂-Emissionen ausmachen, macht dieses Anliegen deutlich. Die EU hat sich die Förderung neuer CO₂-armer Technologien und Energieeffizienz bereits zum Ziel gemacht und klimapolitische Instrumente hierzu veröffentlicht. Jetzt gilt es diese auch effizient umzusetzen. (Stern et al. 2006:41-45)

Seit der Klimakonferenz in Cancun steht fest, dass klimapolitische Bemühungen innerhalb der UN nicht ausreichen. Mit dem langsamen Voranschreiten dieser, sind nationale und transnationale Politiken gefragt. Zum Teil sind diese dem internationalen Prozess einige Schritte voraus und eine Ankoppelung an internationale Standards würde einen Rückgang nationaler Klimapolitiken bedeuten. Deshalb ist es wichtig interne EU-Klimapolitik weiterhin voranzutreiben. Es verlangt nach multidimensionalen Vorgehensweisen, da Emissionsreduktionsziele allein nicht ausreichen, um EU-Klimaziele zu erreichen. Vertragsstaaten müssten sich neben Emissionsminderungen auch zu einer Verringerung von fossilen Brennstoffen bereit erklären. Allerdings unterstützen manche Staaten gerade die Gewinnung von fossilen Brennstoffen, während sie

andererseits eine Verringerung von fossilen Brennstoffen anstreben. (Sterk et al. 2013:45,46, Oberthür 2011b:11)

Auch wenn sich die EU bemüht in der Zukunft ihre Rolle als treibende Kraft in der Klimapolitik weiterzuführen und weiterhin ambitionierte Reduktionsziele der Treibhausgasemissionen festsetzt, so wird sie ohne wirksamen Politikansätze und Durchsetzungsmechanismen kaum erfolgreich sein. Bisherige klimapolitische Ziele wie etwa die Europa-2020-Strategie wurden von manchen Forschern als „primary political“ und „completely arbitrary“ kritisiert. Darüber hinaus ist es fraglich, ob Reduktionsziele innerhalb Europas wirklich zu einer weltweiten Emissionsentlastung führen, wenn diese nicht im Rahmen eines globalen Reduktionsziels geschehen. (Campbell 2013:133)

Das derzeit wichtigste Umsetzungsinstrument für Emissionsminderungen, der EU-Emissionshandel, bietet aufgrund des Überschusses an CO₂-Zertifikaten keinen großen Anreiz zum Handeln. Auch sind nationale Beiträge zur Treibhausgasminderung innerhalb des burden sharing-Abkommens nicht strikt genug. Ein weiteres Problem ergibt sich aus dem globalen Kontext, welcher die interne EU-Klimapolitik beeinflusst. Es ist fraglich, ob es der EU gelingen wird andere big player davon zu überzeugen, ein Post-Kyoto-Abkommen zu ratifizieren und effektive Maßnahmen zum Klimaschutz einzuführen. (Deketelaere/Peeters 2006:5) Oberthür meint hierzu, dass der Versuch die USA und China in ein internationales Abkommen mit einzubinden, den internationalen Klimaprozess behindert. Viel mehr wäre ein internationaler Zusammenschluss, welcher sich unabhängig von der USA weiterentwickeln kann, für das Voranschreiten der Klimapolitik sinnvoll. Allerdings braucht so eine Bewegung neben der EU andere bedeutende Akteure. (Oberthür 2011b:11)

Eine weitere Herausforderung ist die Anpassung der EU an globale Veränderungen wie dem Erstarken der club governance, also der globalen Politikgestaltung außerhalb des UN-Systems. (Delreux 2013:302) Ein Lösungsansatz könnte hier ein übergangsweiser „dezentraler Multilateralismus“ sein, um auch neben dem UN-Verhandlungsprozess die Klimapolitik zu stärken. Dies könnte beispielsweise durch regionale oder andere internationale Abkommen stattfinden. Abrunden könnte man diesen Vorgang schließlich durch die Förderung verschiedener Bottom-Up Ansätze, wie etwa Ausbau und weitere Vernetzung des Emissionshandelssystem, Ausbau erneuerbarer Energien und Entwicklung

grüner Technologien. (Müller-Kraenner/Kremer 2010:2) Die in Kapitel 3 genannten klimapolitischen Instrumente der EU zeigen, dass die EU genau diese Ziele bereits verfolgt.

Angesichts der oben genannten Probleme, scheint auch die richtungsweisende Form der Führungsrolle, oder „leadership by example“ wieder an Bedeutung zu gewinnen. Durch interne Maßnahmen kann die EU eine politische Dynamik entfachen und so einen Vorbildcharakter übernehmen. Damit kann sie die internationale Klimapolitik weiter vorantreiben. Dies bedeutet zwar nicht, dass andere Staaten diesem Vorbild folgen werden. Aber dies bietet eine aussichtsreiche Chance für die EU, eine Führungsrolle in der internationalen Klimapolitik auszuüben. (Hickmann/Jantz 2011:86, Oberthür 2011b:12)

Abschließend ist zu sagen, dass es wichtig bleibt, dass die EU eine aktive Klimapolitik betreibt, Allianzen bildet, sowie neben Emissionsminderungen auch andere Maßnahmen zur Emissionsreduktion verfolgt und dadurch sowohl dem EU-internen als auch dem internationalen Klimapolitikprozess Antriebskraft verleihen kann.

7. Literaturverzeichnis:

Adelle, Camille und Jason Anderson (2013): Lobby Groups. In: Jordan, Andrew und Camille Adelle (2013): Environmental Policy in the EU. Actors, institutions and processes. Third edition. Routledge: London, New York, 152-169.

Afionis, Stavros; Fenton, Adrian und Jouni Paavola (2012): EU climate leadership under test. In: Nature Climate Change, 2, 837,838.

Andreevsk, Elena (2012): EU Climate policy from Kyoto to Durban. In: Challenges of the Knowledge Society, 2, 742- 752.

Arden, Hartmut (2012): Umweltpolitik. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.

Bäckstrand Karin und Ole Elgström (2013): The EU's role in climate change negotiations. From leader to 'leadadiator'. In: Journal of European Public Policy, 20/10, 1369-1386.

Benson, David und Camille Adelle (2013): EU environmental policy after the Lisbon Treaty. In: Jordan, Andrew und Camille Adelle (2013): Environmental Policy in the EU. Actors, institutions and processes. Third edition. Routledge: London, New York, 287-305.

Bogojevic, Sanja (2013): EU Climate Change Litigation, the Role of the European Courts, and the Importance of Legal Culture. In: Law and Policy, 35/3, 184-206.

Böhringer, Christoph (2014): Two Decades of European Climate Policy. A Critical Appraisal. In: Review of Environmental Economics and Policy, 8/1, 1–17.

Brauch, Hans Günter (Hg.) (1996): Klimapolitik. Naturwissenschaftliche Grundlagen, internationale Regimebildung und Konflikte, ökonomische Analysen sowie nationale Problemerkennung und Politikumsetzung. Springer Verlag: Berlin.

Bruggeman, Veronique und Bram Delvaux (2006): EU energy policy and legislation under pressure since UNFCCC and the Kyoto Protocol. In: Peeters, Marjan und Kurt Deketelaere (2006): EU climate change policy. The challenge of new regulatory initiatives. Edward Elgar Publishing: Cheltenham, 223-239.

Brühl, Tanja und Elivra Rosert (2014): Die UNO und Global Governance. Springer VS, Wiesbaden.

Burns, Charlotte (2013): The European Parliament. In: Jordan, Andrew und Camille Adelle (2013): Environmental Policy in the EU. Actors, institutions and processes. Third edition. Routledge: London, New York, 132-151.

Businesseurope (2014): History of the organisation. <http://www.businesseurope.eu/Content/Default.asp> (zuletzt besucht am 28.07.2014)

Campbell, David (2013): After Doha. What Has Climate Change Policy Accomplished. In: Journal of Environmental Law, 25/1, 125-136.

Delreux, Tom (2013): The EU as an actor in global environmental politics. In: Jordan, Andrew und Camille Adelle (2013): Environmental Policy in the EU. Actors, institutions and processes. Third edition. Routledge: London, New York, 287-305.

Deketelaere, Kurt und Marjan Peeters (2006): Key Challenges of EU climate change policy. Competences, measures and compliance. In: Peeters, Marjan und Kurt Deketelaere (2006): EU climate change policy. The challenge of new regulatory initiatives. Edward Elgar Publishing: Cheltenham, 3-21.

Deutscher Naturschutzring (Hg.) (2013): Brüsseler 1×1 für Umweltbewegte. Wie funktioniert die EU. Pachnicke-Druck: Göttingen. (Onlineversion: <http://www.eu-koordination.de/PDF/bruesseler1x1.pdf>, zuletzt besucht am 17.07.2014)

Douma, Wybe Th. (2006): The European Union, Russia and European policy. In: Peeters, Marjan und Kurt Deketelaere (2006): EU climate change policy. The challenge of new regulatory initiatives. Edward Elgar Publishing: Cheltenham, 51-66.

Dröge, Susanne (2007): Die EU-Klimastrategie. Bausteine für die internationale Klimapolitik nach 2012. In: SWP-Aktuell, 12, 1-8.

Dröge, Susanne und Oliver Geden (2010): EU-Richtungswechsel in den Klimaverhandlungen. In: SWP-Aktuell, 35, 1-4.

Epiney, Astrid (1996): Umweltrecht der Europäischen Union. Facultas WUV [u.a.]: Wien.

Eritja, Mar Campins (2006): Reviewing the challenging task faced by Member States in implementing the Emission Trading Directive. Issues of Member States Liability. In: Peeters, Marjan und Kurt Deketelaere (2006): EU climate change policy. The challenge of new regulatory initiatives. Edward Elgar Publishing: Cheltenham, 69-82.

Fischer, Severin (2009): Die Neugestaltung der EU-Klimapolitik Systemreform mit Vorbildcharakter. In: Internationale Politik und Gesellschaft, 2, 108-126.

Fischer, Severin und Jo Leinen (2010): Kurskorrekturen auf dem Weg nach Cancun. Die Europäische Union in der internationalen Klimapolitik. Friedrich-Ebert-Stiftung: Berlin.

Fischer, Severin und Oliver Geden (2013): Strategiediskussion in der EU-Energie- und Klimapolitik. Neue Ziele für die Zeit nach 2020. Friedrich-Ebert-Stiftung: Berlin.

Fischer, Severin und Oliver Geden (2014): Moving Targets. Die Verhandlungen über die Energie- und Klimapolitik-Ziele der EU nach 2020. Stiftung für Wissenschaft und Politik: Berlin.

Groen, Lisanne and Arne Niemann (2013): The European Union at the Copenhagen climate negotiations: A case of contested EU actorness and effectiveness. In: International

Relations, 27/3, 308-324.

Gullberg, Anne Therese (2008): Rational lobbying and EU climate policy. In: International Environment Agreements, 8, 161-178.

Hickmann, Thomas und Julka Jantz (2011): Die richtungsweisende Führungsrolle der Europäischen Union in der internationalen Klimapolitik . In: Rocznik Integracji Europejskiej , 5, 75-90.

Jordan, Andrew und Camille Adelle (2013): EU environmental policy. Contexts, actors and policy dynamics. In: Jordan, Andrew und Camille Adelle (2013): Environmental Policy in the EU. Actors, institutions and processes. Third edition. Routledge: London, New York, 287-305.

Kappas, Martin (2009): Klimatologie. Klimaforschung im 21. Jahrhundert. Herausforderung für Natur- und Sozialwissenschaften. Spektrum Akademischer Verlag: Heidelberg.

Knill, Christoph und Duncan Liefferink (2013): The establishment of EU environmental policy. In: Jordan, Andrew und Camille Adelle (2013): Environmental Policy in the EU. Actors, institutions and processes. Third edition. Routledge: London, New York, 13-31.

Krämer, Ludwig (2006): Some reflections on the EU mix of instruments on climate change. In: Peeters, Marjan und Kurt Deketelaere (2006): EU climate change policy. The challenge of new regulatory initiatives. Edward Elgar Publishing: Cheltenham, 279-296.

Krämer, Ludwig (2013): The European Court of Justice. In: Jordan, Andrew und Camille Adelle (2013): Environmental Policy in the EU. Actors, institutions and processes. Third edition. Routledge: London, New York, 113-131.

Krause, Ulf von (2008): Mehrebenen Governance in der EU. Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.

Lederer, Markus (2012): Klimapolitik zwischen Kyoto und Cancun. In: Kleinwächter, Kai (Hg.): Horizonte 21. Klimapolitik international. Universitätsverlag Potsdam: Potsdam.

Lenschow, Andrea (1996): Der umweltpolitische Entscheidungsprozess in der Europäischen Union am Beispiel der Klimapolitik. In: Brauch, Hans Günter (Hg.) (1996): Klimapolitik. Naturwissenschaftliche Grundlagen, internationale Regimebildung und Konflikte, ökonomische Analysen sowie nationale Problemerkennung und Politikumsetzung. Springer Verlag: Berlin, 89-104.

Müller-Kraenner, Sascha und Martin Kremer (2010): Von Kopenhagen nach Cancun. Roadmap für eine europäische Klima-Realpolitik. In: IP-Online-Exklusiv, 1-5.

Oberthür, Sebastian und Hermann E. Ott (2000): Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert. Leske und Budrich: Opladen.

Oberthür, Sebastian (2011a): The European Union's Performance in the International Climate Change Regime. In: Journal of European Integration, 2011, Vol.33/6, 667-682.

Oberthür, Sebastian (2011b): Global Climate Governance after Cancun. Options for EU Leadership. In: The International Spectator. Italian Journal of International Affairs, 46/1, 5-13.

Oberthür, Sebastian und Claire Roche Kelly (2008): EU Leadership in International Climate Policy. Achievements and Challenges. In: The International Spectator. Italian Journal of International Affairs, 43/3, 35-50.

Pallemaerts, Marc und Rhiannon Williams (2006): Climate Change. The international and European policy framework. In: Peeters, Marjan und Kurt Deketelaere (2006): EU climate change policy. The challenge of new regulatory initiatives. Edward Elgar Publishing: Cheltenham, 22-50.

Pollak, Johannes und Peter Slominski (2012): Das politische System der EU. 2. Auflage. Facultas/WUV: Wien.

Schön-Quinlivan, Emanuelle (2013): The European Commission. In: Jordan, Andrew und Camilla Adelle (2013): Environmental Policy in the EU. Actors, institutions and processes. Third edition. Routledge: London, New York, 95-112.

Schönwiese, Christian-Dietrich (1996): Naturwissenschaftliche Grundlagen. Klima und Treibhauseffekt. In: Brauch, Hans Günter (Hg.) (1996): Klimapolitik. Naturwissenschaftliche Grundlagen, internationale Regimebildung und Konflikte, ökonomische Analysen sowie nationale Problemerkennung und Politikumsetzung. Springer Verlag: Berlin, 3-20.

Schumer, Sylvia (1996): Die Europäische Union als Akteur in der internationalen Umweltpolitik am Beispiel des Klimaregimes. In: Brauch, Hans Günter (Hg.) (1996): Klimapolitik. Naturwissenschaftliche Grundlagen, internationale Regimebildung und Konflikte, ökonomische Analysen sowie nationale Problemerkennung und Politikumsetzung. Springer Verlag: Berlin, 105-114.

Sterk, Wolfgang; Arens, Christof; Hermwille, Lukas; Kreibich, Nicolas; Mersmann, Florian und Timon Wehnert (2013): Warsaw Groundhog Days. Old Friends, Positions and Impasses Revisited All Over Again at the 2013 Warsaw Climate Conference. Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy: Wuppertal.

Süddeutsches Klimabüro (2013): Die UN-Klimakonferenzen. Stand nach COP 19 in Warschau, Polen Kurzbericht des Süddeutschen Klimabüros. Karlsruher Institut für Technologie (KIT): Karlsruhe.

Wurzel, Rüdger K. W. (2013): Member States and the Council. In: Jordan, Andrew und Camille Adelle (2013): Environmental Policy in the EU. Actors, institutions and processes. Third edition. Routledge: London, New York, 75-94.

Dokumente und Veröffentlichungen der Europäischen Union:

COM/2003/85: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament .
Klimaänderungen und Entwicklungszusammenarbeit.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0085&from=DE> (zuletzt besucht am 18.06.2014)

COM/2004/38: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament.
Stimulation von Technologien für nachhaltige Entwicklung: Ein Aktionsplan für
Umwelttechnologie in der Europäischen Union.

https://www.umwelt.nrw.de/ministerium/pdf/etap_de.pdf (zuletzt besucht am 03.07.2014)

COM/2005/35: Mitteilung der Kommission an den Rat, an das Europäische Parlament, an
den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen.
Strategie für eine erfolgreiche Bekämpfung der globalen Klimaänderung.

[http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2005/0035/COM_COM\(2005\)0035_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2005/0035/COM_COM(2005)0035_DE.pdf) (zuletzt besucht am 03.07.2014)

COM/2005/0628: Mitteilung der Kommission - Aktionsplan für Biomasse

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0628&from=EN>

(zuletzt besucht am 03.07.2014)

COM/2006/0545: Mitteilung der Kommission vom 19. Oktober 2006. Aktionsplan für
Energieeffizienz. Das Potenzial ausschöpfen.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52006DC0545> (zuletzt
besucht am 03.07.2014)

COM/2008/30: Mitteilung der Kommission. 20 und 20 bis 2020 Chancen Europas im
Klimawandel.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0030&from=EN> (zuletzt besucht am 25.06.2014)

COM/2011/112: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:de:PDF> (zuletzt besucht am 30.06.2014)

COM/2012/710: Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der EU für die Zeit bis 2020. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0710:FIN:DE:PDF> (zuletzt besuch am 25.06.2014)

COM/2013/0169: Grünbuch. Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52013DC0169> (zuletzt besucht am 28.06.2014)

COM/2013/216: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0216&from=EN> (zuletzt besucht am 30.06.2014)

COM/2013/167: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Das internationale Klimaschutzübereinkommen von 2015: Gestaltung der Weltklimapolitik für die Zeit nach 2020. http://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/future/docs/com_2013_167_de.pdf (zuletzt besucht am 28.06.2014)

COM/2014/015: Mitteilung der Kommission: Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?>

uri=CELEX:52014DC0015

(zuletzt besucht am 01.07.2014)

EUCO/7/1/14 REV1: European Council: Conclusions for March 2014.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/141749.pdf

(zuletzt besucht am 18.06.2014)

Europäische Union (2010): Konsolidierte Verträge, Charta der Grundrechte. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union: Luxemburg. (Online Version: http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190dec_002.pdf#nameddest=article191, zuletzt besucht am 24.06.2014)

European Union (2014): Investing in climate action, investing in LIFE. An overview of the new LIFE climate action sub-programme 2014–2020.

http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/life_leaflet_en.pdf (zuletzt besucht am 03.07.2014)

Europäisches Parlament (2012): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. November 2012 zu der Klimakonferenz in Doha, Katar (COP 18).

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0452&language=DE> (zuletzt besucht am 03.07.2014)

Europäisches Parlament (2013): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Oktober 2013 zu der Klimakonferenz in Warschau, Polen (COP19).

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0443&language=DE&ring=B7-2013-0482> (zuletzt besuch am 03.07.2014)

Europäisches Parlament (2014): Wahlergebnisse. <http://www.ergebnisse-wahlen2014.eu/de/election-results-2014.html> (zuletzt besucht am 18.07.2014)

Europäische Kommission (2009): Maßnahmen der EU gegen den Klimawandel. Globale Maßnahmen bis 2020 und darüber hinaus. Amt für amtliche Veröffentlichungen der

Europäischen Gemeinschaften: Luxemburg.

Europäische Kommission (2013a): Das Emissionshandelssystem der EU (EU ETS).

http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_de.pdf (zuletzt besucht am 26.06.2014)

Europäische Kommission (2013b): The EU Strategy on adaptation to climate change.

http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/eu_strategy_en.pdf (zuletzt besucht am 27.06.2014)

Europäische Kommission (2014a): Environment Action Programme 2020.

<http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm> (zuletzt besucht am 25.06.2014)

Europäische Kommission (2014b): Die Europäische Union erklärt. Klimapolitik. Wir gestalten unsere Welt. Wir gestalten unser Klima. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

IP/10/1699: European Union welcomes Cancun Agreement as important step towards global framework for climate action. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1699_en.pdf (zuletzt besucht am 18.07.2014)

IP/12/1342: Doha-Klimakonferenz. Ein bescheidener Schritt zu einem globalen Klimaschutzübereinkommen im Jahr 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1342_de.pdf

(zuletzt besucht am 03.07.2014)

IP/13/272: Pressemitteilung. Kommission geht erste Schritte für Klima- und Energiepolitik bis 2030. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-272_de.pdf (zuletzt besucht am 26.06.2014)

IP/14/561: Daten zum Emissionshandel für 2013 zeigen: weniger Emissionen, aber noch immer Überschuss an Zertifikaten.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-561_de.pdf (zuletzt besucht am 26.06.2014)

IP/14/486: Umwelt- und Klimapolitik: Europäische Kommission fördert 225 neue Umwelt- und Klimaschutzprojekte mit 282,6 Mio. EUR.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-486_de.pdf (zuletzt besucht am 30.06.2014)

MEMO/13/1044: EU welcomes progress on international climate action at Warsaw conference. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1044_en.pdf (zuletzt besucht am 30.06.2014)

MEMO/14/20: Questions and answers on 2030 framework on climate and energy. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-40_en.pdf (zuletzt besucht am 25.06.2014)

Rat der Europäischen Gemeinschaft (1996): Pressemitteilung 1939. Tagung des Rates (Umwelt).

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/envir/011d0006.htm (zuletzt besucht am 18.07.2014)

Rat der Europäischen Union (2007): Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf (zuletzt besucht am 18.07.2014)

Rat der Europäischen Union (2011): Preparations for the 17th session of the Conference of the Parties (COP 17) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the 7th session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP 7). http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/envir/125026.pdf (zuletzt besucht am 03.07.2014)

Rat der Europäischen Union (2012): Conclusions on setting the framework for a Seventh EU Environment Action Programme.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/130788.pdf

(zuletzt besucht am 25.06.2014)

Rat der Europäischen Union (2013): PRESS RELEASE.3262nd Council meeting. Environment.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/139003.pdf

(zuletzt besucht am 29.06.2014)

RICHTLINIE 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (2008): Über Luftqualität und saubere Luft für Europa.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.douri=OJ:L:2008:152:0001:0044:de:PDF>

(zuletzt besucht am 26.06.2014)

RICHTLINIE 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (2003):

Über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.douri=OJ:L:2003:275:0032:0046:de:PDF>

(zuletzt besucht am 26.06.2014)

SWD/2014/016: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Zusammenfassung der Folgenabschätzung.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52014SC0016> (zuletzt besucht am 26.06.2014)

Verordnung Nr. 99/2000. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R0099&qid=1404382587340&from=EN>, zuletzt besucht am 03.07.2014)

Dokumente und Veröffentlichungen der Vereinten Nationen:

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (1992): Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convger.pdf> (zuletzt besucht am 30.06.2014)

UNFCCC (2014): Upcoming Sessions. https://unfccc.int/meetings/upcoming_sessions/items/6239.php (zuletzt besucht am 27.06.2014)

UN Capacity Development for Policy Makers to Address Climate Change Project (UNDPCC) (2012): Summary of the UNFCCC Climate Change Conference in Doha, Qatar, 26 November – 7 December 2012. http://www.undpcc.org/docs/UNFCCC%20negotiations/UNDP%20Summaries/2012_12%20December%20Doha/UNDP%20COP18%20summary.pdf (zuletzt besucht am 27.06.2014)

UN Climate Change Secretariat (2013): Closing Press Release. UN Climate Change Conference in Warsaw keeps governments on a track towards 2015 climate agreement. http://unfccc.int/files/press/news_room/press_releases_and_advisories/application/pdf/13_1123_pr_closing_cop19.pdf (zuletzt besucht am 27.06.2014)

8. Abkürzungsverzeichnis:

ADP	Durban Platform for Enhanced Action
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ALTENER	Alternative Energy Programme
AOSIS	Alliance of Small Island States
AStV	Ausschuss der ständigen Vertreter
AWG-KP	Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol
AWG-LCA,	Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention
BIP	Bruttoinlandsprodukt
Businesseurope	The Confederation of European Business
CAN Europe	Climate Action Network Europe
CCS	Carbon Dioxide Capture and Storage, CO ₂ -Abscheidung und -speicherung
CDM	Clean Development Mechanism
CEIT	Countries with Economies in Transition
CH ₄	Methan
Climate ADAPT	The European Climate Adaption Platform
CMP	Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
COP	Conference of the Parties, Vertragsstaatenkonferenz
COREPER	Comité des représentants permanents / Ausschuss der Ständigen Vertreter
DG CLIMA	Directorate-General for Climate Action, Generaldirektion Klimapolitik
DG ENV	Directorate-General for the Environment, Generaldirektion Umwelt
EAS	External Action Service
ECCP	Europäisches Programm zur Klimaänderung
EEA	Einheitlichen Europäischen Akte
EEA	European Environmental Agency, Europäische Umweltagentur
EEB	European Environmental Bureau
EG	Europäische Gemeinschaft

EHS	Emissionshandelssystem
ENSO	El Niño Southern Oscillation
ERT	Europäischer Runder Tisch Industrieller
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUROPIA	European Petroleum Industry Association
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FCKW	Fluorkohlenwasserstoffe
G7	Abkürzung für Gruppe der sieben bedeutendsten Industrienationen der Welt
G8	Abkürzung für Gruppe der acht größten Industrienationen
G20	Abkürzung für Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
G77	Abkürzung für den losen Staatenbund der Gruppe der 77
H ₂ O	Wasserdampf
IEA	Internationale Energieagentur
INC	Intergovernmental Negotiation Comittee
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change /Weltklimarat
LDC	Least Developed Countries
N ₂ O	Distickstoffdioxid
NGO	Non Governmental Organisation
O ₃	Ozon
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
SAVE	Specific Action for Vigorous Energy Efficiency
SBSTA	Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
UN	United Nations, Vereinte Nationen
UNEP	United Nations Environment Programme, Umweltprogramm der Vereinten Nationen

UNFCC	United Nations Framework Convention on Climate Change/ Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe
USA	United States of America
WMO	World Meteorological Organisation
WPIEI	Working Party on International Environmental Issues
WTO	World Trade Organisation

9. Anhang:

Abstract Englisch

Climate change has become the core of the European Environmental Policy and has even been established as a single policy area. Initially only scientifically discussed, climate change became a major international topic through the World Economic Forum in Toronto in 1988. This paper discusses the role of the EU in the context of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) meetings and tries to analyse the interaction and interrelation between the COP-meetings and the EU climate policy. To understand the international context more clearly, this paper first illustrates scientific definitions, then continues to give basic information about the internal EU climate policy. In addition to legal acts, e.g. regulations and directives, that are decided on by ordinary legislative procedure, the EU has several climate policy instruments at its disposal. The most important economic one is the Emission Trading System of the EU. Moreover, different programmes, strategies and action plans are applied.

This paper then goes on to show the link between European and international climate policy by analysing the EU's position in the UN Conference of the Parties (COP) meetings, from the establishment of the UNFCCC in Rio de Janeiro in 1992 until the last meeting in Warsaw in 2013. Subsequently this paper shows that, although the EU has been characterised as a leader in international climate policy-making for some time, the COP meeting in Copenhagen in December 2009 has overall brought about disappointing outcomes for the Union. Considering the reasons for this backslide, this paper continues to describe the struggle of the EU in the following UNFCCC meetings in Cancun, Durban and Warsaw. It is shown that, although the Cancun conference succeeded in keeping the UN climate process alive, the agreement has several shortcomings. Furthermore, the EU was not able to reach its former international leadership role in the COP meetings after Copenhagen. It is observed, that the UN process is currently too slow to reach effective climate protection worldwide. Therefore the EU needs to continue to develop ambitious EU wide climate change measures. Furthermore, a rethinking of the EU's international leadership strategy is required in order to achieve a legally binding international agreement on climate change.

Abstract Deutsch

Klimawandel hat sich zu einem Kernbereich der europäischen Umweltpolitik entwickelt und wurde sogar als eigenständiges Politikfeld etabliert. Anfangs nur ein naturwissenschaftlich diskutiertes Thema, wurde Klimawandel seit dem Weltwirtschaftsgipfel 1988 in Toronto zu einem internationalen Kernproblem. Diese Arbeit diskutiert die Rolle der EU im Kontext der jährlichen Treffen der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und versucht den Zusammenhang und den Einfluss zwischen den Klimakonferenzen und der EU-Klimapolitik zu zeigen. Um den internationalen Kontext besser nachzuvollziehen, werden zuerst naturwissenschaftliche Definitionen und anschließend Grundlagen der internen EU-Klimapolitik vorgestellt. Neben Rechtsakten, wie Verordnungen und Richtlinien, welche im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden, besitzt die EU eine Reihe an klimapolitischen Instrumenten. Das Emissionshandelssystem der EU ist das wichtigste ökonomische Instrument. Daneben finden verschiedenen Programme, Strategien und Aktionspläne Anwendung.

Anschließend werden der Zusammenhang zwischen der europäischen und internationalen Ebene dargestellt. Hierzu wird die Position der EU in den verschiedenen COP-Treffen, seit der Gründung der Klimarahmenkonvention in Rio de Janeiro 1992 bis zum Treffen in Warschau in 2013 beschrieben. In weiterer Folge zeigte sich, dass, obwohl die EU als Vorreiter im internationalen Klimapolitik-Prozess charakterisiert wurde,^s die Klimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 enttäuschende Ergebnisse für die EU brachte. In Anbetracht der Gründe für diesen Rückfall, werden die Anstrengungen der EU in den weiteren Klimakonferenzen von Cancun, Durban und Warschau dargestellt. In Cancun gelang es den Klimaverhandlungsprozess im Rahmen des UN-Systems zwar wieder zu beleben, das Paket von Cancun hat jedoch einige Mängel. Ferner, erreichte die EU bei weitem nicht mehr ihren früheren Einfluss vor dem COP-Treffen in Kopenhagen. Es konnte beobachtet werden, dass die Verhandlungen im Rahmen des UN-Prozesses derzeit zu langsam vorangehen, um einen weltweiten, effektiven Klimaschutz zu gewährleisten. Daher muss die EU weiterhin ambitionierte Klimaschutz-Massnahmen entwickeln. Ferner, ist ein Umdenken in der Führungsstrategie der EU erforderlich, um ein internationales, rechtlich verbindliches Klimaabkommen zu erreichen.

Lebenslauf

Jessica Galirow, BA

Akademische Ausbildung:

Seit 09/2013	Master of European Studies (M.E.S.) an der Universität Wien
09/2011-08/2012	Auslandsstudium an der Universität Hosei in Tokyo, Anerkennung des Heiwa-Nakajima-Stipendiums
08/2008-07/2012	Bachelorstudium Japanologie an der Universität Wien
09/2007-07/2008	Berlitz-4-Sprachen-Diplom
07/2007	Matura am Bundesrealgymnasium Landwiedstrasse in Linz

Weiterbildung:

Berlitz Intercultural Management Seminar, Berlitz Cultural Consulting Zertifikat, Berlitz International Presentations Seminar, Cambridge BEC Vantage Diplom, JLPT-2 (Japanese Language Proficiency Test)

Sprachliche Kenntnisse:

Deutsch (Muttersprache)	Norwegisch (Grundkenntnisse)
Englisch (verhandlungssicher)	Französisch (Grundkenntnisse)
Japanisch (sehr gute Kenntnisse)	Latein (Maturaniveau)
Italienisch (Grundkenntnisse)	Mandarin (Grundkenntnisse)