

China, Indien und die Krise der europäischen Klimapolitik

Benny Peiser
Liverpool John Moores University, UK

Die europäische Klimapolitik steckt in einer tiefen Krise. Einen Ausweg aus der politischen Sackgasse scheint derzeit nicht in Sicht. Das hat nicht zuletzt die Bonner Klimakonferenz gezeigt, die letzte Woche ohne nennbare Fortschritte zu Ende gegangen ist.

In sechs Monaten wird sich die internationale Gemeinschaft in Kopenhagen treffen, um über ein neues internationales Klimaabkommen zu entscheiden. Die Chancen für eine Übereinkunft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern stehen freilich schlecht.

Denn eine Lösung der festgefahrenen Verhandlungen hängt nicht zuletzt von der Zahlungsbereitschaft westlicher Industriestaaten ab. So bleibt auch der übermorgen beginnende EU-Gipfel bleibt beim Thema Klimafinanzierung and Technologietransfer tief gespalten. Daran ändern auch die dramatischen Appelle von Klimawissenschaftlern und die Demonstrationen zahlloser Umweltorganisationen nichts.

Bedeutende Entwicklungsländer, allen voran China und Indien, sprechen sich gegen rechtlich verbindliche Reduzierungen ihrer CO2-Emissionen aus. Selbst eine von der EU und der US-Regierung geforderte relative Reduzierung, also eine Verlangsamung des erwarteten Emissionsanstieges, dürfte ohne milliardenschwere Finanz- und Technologietransfers für Entwicklungsländer kaum akzeptabel sein. Denn die Entwicklungsländer, allen voran China und Indien, fordern als Preis ihrer Unterschrift unter ein globales Klimaabkommen westliche Finanzhilfe und Technologietransfers in Höhe von 200 bis 300 Milliarden Dollar - im Jahr.

Die Situation ist also verfahren: Ohne rechtlich verbindliche Zusagen Chinas und Indiens sind weder die USA noch die EU bereit, unilaterale Verpflichtungen – ganz zu schweigen von milliardenschwere Finanzhilfen – einzugehen. Dass die Uno-Klimaverhandlungen vor dem Scheitern stehen, mag niemand offen eingestehen. Kommt es allerdings in Kopenhagen nicht zu einer Einigung, wird man einfach weitermachen wie bisher – mit zahllosen neuen Klimakonferenzen in aller Welt. Aller Wahrscheinlichkeit nach wird so die Klimapolitik auf die lange Bank geschoben.

Eine Tatsache wird nämlich immer klarer: Die Auseinandersetzung um den Klimawandel und wie man am besten damit umgeht wird nicht auf der Basis wissenschaftlicher Argumente entschieden. Regierungen und Parlamente treffen ihre Entscheidungen letztendlich nach Maßgabe

nationaler Interessen - das heißt aufgrund knallharter wirtschaftlicher und politischer Erwägungen. Das ist der zentrale Kern meines Vortrages.

Nirgendwo kann diese These besser beobachtet werden als in Europa, wo sich die traditionelle Klimapolitik der 80er und 90er Jahre mit wachsendem öffentlichen Widerstand und wirtschaftlichen Turbulenzen konfrontiert sieht.

Klimapolitik spaltet EU

Die Strategie der EU gegen den Klimawandel wurde von vielen Regierungen ursprünglich als ein politisches Instrument der europäischen Integration betrachtet. Vor 15 Jahren waren viele Strategen noch davon überzeugt, dass die unilateral Klimapolitik der Europäischen Union einen neuen Sinn und verstärkte Legitimität verleihen würde.

Heute sieht die Sache allerdings ganz anders aus. Während Europa wirtschaftlich stagniert, stehen die asiatischen Riesen China und Indien am Beginn eines Wirtschaftsbooms, der das 21. Jahrhundert mehr und mehr bestimmen wird. Angesichts dieser geopolitischen Machtverschiebungen ist der naive Glaube an die Kraft unilateraler Umweltpolitik kaum noch haltbar. Eine wettbewerbsverzerrende Klimapolitik hat denn auch zu wachsender Konfrontation und Uneinigkeit innerhalb der Europäischen Union geführt.

Das ursprüngliche Ziel der EU war es einmal, dem Rest der Welt zu beweisen, dass man sich in Europa eine avantgardistische Klimapolitik erlauben kann – unabhängig davon, was der Rest der Welt macht. Diese Philosophie hat die EU in den vergangenen Monaten mehr oder weniger aufgegeben – aufgeben müssen: Europas neue Klimastrategie zielt auf verbindliche Verpflichtungen von Staaten wie den USA, China und Indien. Zu einseitigen Zugeständnissen ist Europa nicht mehr bereit. Man darf getrost vom Beginn einer klimapolitischen Wende sprechen.

Nirgends haben sich die politischen Positionen so merklich verändert wie in Deutschland. Seit den achtziger Jahren galt Deutschland als Speerspitze grüner Politik. Noch vor knapp zwei Jahren wurde Angela Merkel als Gastgeberin des G-8-Gipfels in Heiligendamm als Klimakanzlerin gefeiert. Diese Aura hat sie verloren. Im Zuge einer konzentrierten Aktion der deutschen Industrie und wachsenden Opposition innerhalb ihrer eigenen Partei sah sich Merkel gezwungen, der Ökonomie die Priorität einzuräumen.

Sowohl in Deutschland als auch innerhalb der EU hat ein radikales Umdenken in Sachen Klima- und Energiepolitik stattgefunden. Russischer Gaskrieg und Weltwirtschaftskrise haben eine Entwicklung verschärft, die sich bereits seit zwei Jahren abzeichnet hatte.

Im vergangenen März hatten sich die EU-Chefs in Brüssel darauf geeinigt, die europäischen Emissionen von Treibhausgasen bis 2020 um zwanzig Prozent (gegenüber 1990) zu senken. Osteuropäische Länder unter der Führung von Polen rebellierten. Sie wollten sich nicht dazu drängen

lassen, ihre Energieversorgung auf russisches Gas umzustellen. Heute versteht man warum.

Der Widerstand gegen die alten Klimaziele der EU reicht aber weiter. Die deutsche Regierung, die seit fast zwei Jahrzehnten die grüne Agenda der EU dominiert hat, ist zunehmend besorgt, dass die Klimapolitik katastrophale Folgen für Deutschlands energieintensive Industrien haben könnte. Der Konflikt um das europäische Klimapaket konnte deshalb nur durch eine weitgehende Verwässerung der ursprünglichen Klimaziele entschärft werden.

Das ursprüngliche EU Klimapaket sah eine zwanzigprozentige Senkung der CO2-Emissionen bis 2020 vor. Tatsächlich könnte die Reduzierung lediglich vier Prozent betragen – sollten alle rechtlichen Ausnahmen und Klauseln des Pakets ausgeschöpft werden.

Von besonderer Bedeutung ist die von Italien durchgesetzte Revisionsklausel: Sie garantiert, dass die Klimaziele der EU zukünftig an die Ergebnisse der internationalen Klimaverhandlungen gekoppelt sind. Wenn es also der Kopenhagener Klimakonferenz nicht gelingen sollte, sich auf ein Kioto-Nachfolgeabkommen zu einigen, werden wohl auch die EU-Klimaziele verringert.

Kurz und gut: Wenn es um europäische Klima- und Emissionspolitik geht ist die EU heute tiefer gespalten als in vielen anderen Fragen. Da sind zunächst die osteuropäischen Mitgliedsstaaten, die gegen allzu einseitige und kostspielige Klimaziele der EU mit ihrem Veto gestimmt haben. Der Streit zwischen ost- und westeuropäischen Mitgliedsstaaten dreht sich vor allem darum, wie die milliardenschwere Klimafinanzhilfe für die Entwicklungsländer zwischen den EU-Mitgliedsstaaten aufgeteilt werden soll.

Die EU ist aber auch gespalten zwischen Mitte-Rechts-Regierungen, die zunehmend besorgt sind über die wirtschaftlichen Belastungen einer industriefeindlichen Klimapolitik – und, auf der anderen Seite, den wenigen noch verbliebenen Mitte-Links-Regierungen, die weiterhin an einer radikal-ökologischen Philosophie der 80er und 90er Jahre festhalten.

Vor allem aber ist die EU gespalten zwischen Mitgliedsstaaten, deren Industriestandorte direkt bedroht sind durch die Folgen einseitiger Klimaziele und des Emissionshandels - und Mitgliedsstaaten, die weniger Bedenken gegen eine radikale De-Industrialisierung ihrer Schwerindustrien zu haben scheinen.

Der Widerstand gegen die althergebrachte EU-Klimapolitik röhrt mithin daher, dass die durch das Kyoto-Protokoll vorgegebene Klimapolitik zu gravierenden Negativwirkungen auf Wirtschaftswachstum, Energiepreise und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie beigetragen hat.

So steht die EU heute vor einer Reihe schwerer Interessenskonflikte, die sich nicht so schnell überbrücken lassen dürften:

- 1) Die einseitigen Auflagen und Emissionsziele des Kyoto-Protokolls haben zu einer schweren Belastung für europäische Industrien und nationale Volkswirtschaften geführt und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU unterminiert.
- 2) Die tiefen Spaltungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten über die Lastenverteilung künftiger Klima- und Emissionsziele hat zur Herausbildung einer Gruppe von Klimarebellen geführt – Mitgliedsstaaten, denen von Seiten der EU ein Veto-Recht zugestanden wurden.
- 3) Als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise und fallender Nachfrage ist der Preis der Emissions-Zertifikate eingebrochen. In den vergangenen sechs Monaten hat der Zertifikats-Preis fast zwei Drittel seines Wertes verloren.

Die extreme Preisunsicherheit hat zur Folge, dass die Zukunft des gesamten Emissionshandels zunehmend in Frage gestellt wird. Geschäfts- und Business-Pläne für grüne und alternative Energieprojekte werden dadurch unberechenbar, da die prognostizierten Einnahmen aus dem Emissionshandel extrem unzuverlässig geworden sind. Investoren können deshalb nicht mehr ohne weiteres auf einen künftigen Preis von CO₂ bauen.

Das Fiasko des EU-Emissionshandels hat dazu geführt, dass die geplante Einführung des Emissionshandels in Australien, Neuseeland und Kanada bis auf weiteres verschoben wurde.

Selbst das von Präsident Obama massiv geforderte und geförderte Cap-and-Trade Klimagesetz hat kaum noch eine realistische Chance auf Erfolg – vor allem wegen des Widerstands aus seiner eigenen Partei, den Blue Dog Democrats.

Europas Internationale Klima-Strategie

Die Europäische Kommission hat im Januar Vorschläge für ein Nachfolgeabkommen für das Kyoto-Protokoll zum Klimawandel vorgelegt. Der EU-Vorschlag sieht vor, bis 2020 weltweit etwa 175 Milliarden Euro an Finanzhilfen bereitzustellen. Mehr als die Hälfte dieser Summe soll an Entwicklungsländer gehen.

Im Gegenzug müssten sich alle Entwicklungsländer – mit Ausnahme der ärmsten Länder Afrikas – verpflichten, bis 2020 den Anstieg ihren Emissionen um 15-30% unter den Werten zu reduzieren, den sie erreichen würden, wenn sie keine Reduzierung vornähmen.

Seit einem halben Jahr sind die Verhandlungen über diesen Vorschlag innerhalb der EU festgefahren. Die EU Staats- und Regierungschefs haben eine Entscheidung über die westliche Klimafinanzierung armer Länder seit Monaten vor sich hergeschoben. Auch beim anstehenden EU-Gipfel wird kein Fortschritt in der Frage der Klimafinanzierung erwartet.

Vor allem die ärmeren Mitgliedsstaaten Osteuropas blockieren die EU-Strategie da sie zusätzliche finanzielle und wirtschaftliche Belastungen befürchten. Sie sehen sich selbst als die Entwicklungsländer Europas und verlangen, dass die China und Indien versprochenen Klimamilliarden vorwiegend von den wohlhabenden Mitgliedsstaaten der EU – also vorwiegend von Old Europe – beglichen werden soll. Das wiederum stößt auf erheblichen Widerstand von Seiten westeuropäischer Regierungen, die sich einen umfassenden Wohlstandstransfer an die asiatische Konkurrenz weder wirtschaftlich noch politisch leisten können.

Die EU steckt mithin in einer politischen Zwickmühle. Auch die Androhung von Strafzöllen gegenüber unwilligen Entwicklungsländern ändert daran wenig. Sowohl die EU also auch die USA drohen den Entwicklungsländern, vor allem China und Indian, mit Strafzöllen, sollte sie sich weigern, den westlichen Forderungen nachzukommen. Die Entwicklungsländer wiederum argumentieren, dass die geforderten Emissionsbeschränkungen das Wirtschaftswachstum und damit die politische Stabilität ihrer Gesellschaften bedrohen.

Der jüngste Kompromissvorschlag der US-Regierung sieht vor, dass lediglich die Industrieländer ihre Treibhausgas-Emissionen bis zum Jahr 2050 um 80 Prozent reduzieren. Wie die EU sieht auch der US-Vorschlag keine absoluten CO2-Reduktionsziele für Schwellen- und Entwicklungsländer vor. Allerdings verlangen die USA, dass sich die Entwicklungsländer zu rechtlich verbindlichen Klimazielen verpflichten. Diese müssten nicht nur quantifizierbar, sondern auch internationaler Kontrollen unterworfen sein und dazu beitragen, die globalen CO2-Emissionen angemessen zu reduzieren.

Im Gegenzug haben Indien, China und 36 weitere Entwicklungsländer in Bonn ihre eigenen Forderungen vorgelegt; sie verlangen, dass die Industriestaaten - unter Anwendung des Grundsatzes ihrer historischen Verantwortung für Treibhausgasemissionen zwischen 1850 und 2005 - ihre Emissionen bis 2020 um mindestens 40 Prozent unter das Niveau von 1990 reduzieren.

Angesichts der unüberbrückbaren Standpunkte wachsen die Befürchtungen, dass die EU zu Einfuhrbeschränkungen auf Produkte aus Entwicklungsländern also womöglich zu einem grünen Handelskrieg bereit sein könnten. Entsprechende Überlegungen werden derzeit in der EU und in den USA diskutiert, um westliche Industriebranchen vor Importen der asiatischen Konkurrenz zu schützen.

In der Tat hat die unilaterale Klimapolitik der EU die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Industriestandorte untergraben. Energieintensive Industrien sehen sich unterdessen gezwungen, ihre durch Klimasteuern und Umweltauflagen verteuerten Standorte in Europa und die damit verbundenen Arbeitsplätze aufzugeben und diese in nicht von hohen Energie- und Klimaabgaben betroffene Drittstaaten zu verlagern.

Innerhalb der EU werden zurzeit zwei Möglichkeiten diskutiert, um weitere Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Zum einen denkt man darüber nach, ausgewählte Branchen mit kostenlosen Emissionsrechten zu versorgen. Zum anderen wird die Erhebung von Einfuhrzöllen auf Produkte von Ländern vorgesehen, die sich nicht an einem internationalen Klimaabkommen beteiligen oder keine der EU-entsprechenden Maßnahmen zur Reduzierung von CO2-Emissionen gesetzlich eingeführt haben.

Erst letzte Woche bekräftigte der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy seinen protektionistischen Vorschlag, Produkte aus Ländern, die ein globales Klimaabkommen nicht unterzeichnen, mit Strafzöllen zu bestrafen. Angeblich soll Angela Merkel bereit sein, auf den französischen Kurs einzuschwenken. Ein grüner Handelskrieg könnte jedoch schnell eskalieren und der westlichen Welt sowie dem allgemeinen Welthandel schweren Schaden zufügen. Eine solche Entwicklung käme einer Bestätigung nahe, dass die Klimahysterie vor als allem ein strategisches Instrument des Westens ins Feld geführt wird, um die wachsende Konkurrenz aufsteigender Schwellen- und Entwicklungsländern in Schach zu halten.

Lassen Sie mich zusammenfassen:

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat die europäische Klimapolitik mehr oder weniger von der Liste politischer Prioritäten verdrängt. Die Sicherung von Unternehmen, Industriestandorten und der Erhalt von Arbeitsplätzen haben jetzt absoluten Vorrang vor jedweder grünen Politik.

In vielen europäischen Ländern wächst der Widerstand gegenüber einer immer kostspieligeren Klima- und Energiepolitik. Hunderte von Milliarden an Subventionen, die in alternative Energiezweige gesteckt wurden, haben zwar zu einer Verteuerung der Energiepreise und damit von Produktions- und Lebenshaltungskosten beigetragen. Einen wie auch immer gearteten Einfluss auf das Klima haben diese Maßnahmen freilich nicht gehabt

Vor allem erkennen mehr und mehr Politiker, dass Klimapolitik und grüne Steuern politische Risiken in sich bergen, die auf Dauer sowohl die wirtschaftliche Stabilität als auch die Chancen auf eine Wiederwahl gefährden.

Einer der vielleicht wichtigsten Faktoren für die wachsende Skepsis in Europa ist im bemerkenswerten Niedergang rot-grüner Regierungen und linker Parteien zu suchen. Sozialdemokratische und sozialistische Parteien, die einst zu den lautesten Klimalarmisten zählten, haben einen hohen Preis für ihren grünen Irrweg bezahlen müssen. In weiten Teilen Europas haben diese Parteien in den vergangenen ein, zwei Jahren dramatische Verluste einstecken müssen und sind in immer weniger Regierungen vertreten

Der politische Wandel in Europa hat nicht zuletzt mit der Tatsache zu tun, dass die Erderwärmung in den vergangenen zehn Jahren nicht wie vorhergesagt eingetroffen ist. Der Erwärmungstrend der letzten dreißig Jahre ist zum Stillstand gekommen. Die Gestalt einer künftigen Klimapolitik hängt mithin davon ab, wie lange die gegenwärtige Pause der globalen Erderwärmung andauert. Aber selbst wenn es zu einer baldigen Rückkehr eines moderaten Erwärmungstrends kommen sollte, dürfte die Klimadebatte in Zukunft vermutlich sehr viel nüchterner geführt werden.

Mehr denn je aber wird die Zukunft der Klimapolitik von weltwirtschaftlichen und geopolitischen Verschiebungen bestimmt werden. Die europäischen Regierungen wären also gut beraten, sich von den ökologischen Dogmen des 20 Jahrhunderts zu verabschieden. Das 21. Jahrhundert bedarf einer pragmatischen Klima- und Energiepolitik, die zur Sicherung von Industrie- und Arbeitsplätzen ebenso beiträgt wie zum Schutz der Umwelt. Es wäre zu wünschen, dass das jetzt absehbare Ende der allgemeinen Klimahysterie zu einer neuen Nüchternheit und Pragmatik führt.