

DR. KRISTINA KURZE

Klimaschutz nach der Europawahl 2019: Die EU-Vorreiterrolle auf dem Prüfstand

Universität Passau, 13. Januar 2020

Gliederung

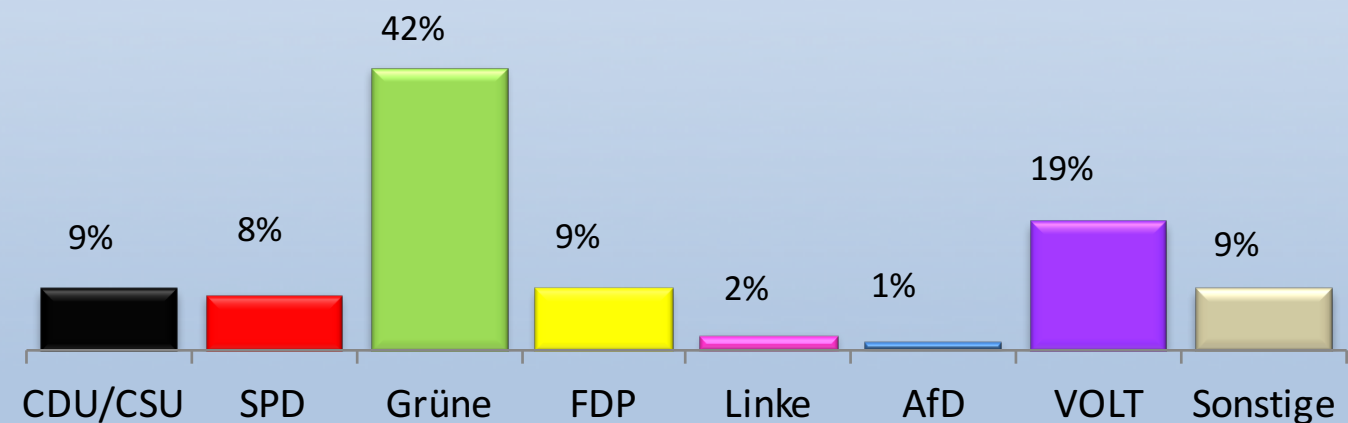
1. **Wahlnachlese:** Die Europawahl 2019 und ihre Bedeutung für die EU-Klimapolitik
2. **Analytischer Rahmen:** Das *Leadership*-Konzept in den Internationalen Beziehungen
3. **EU-Führungsrolle in der Praxis:** Entwicklung und aktuelle Herausforderungen
4. **Vorläufiges Fazit:** Licht am Ende des Tunnels?

1. Wahlnachlese: Die Europawahl 2019 und ihre Bedeutung für die EU-Klimapolitik

Ergebnisse Europawahl 2019

Wahlbeteiligung

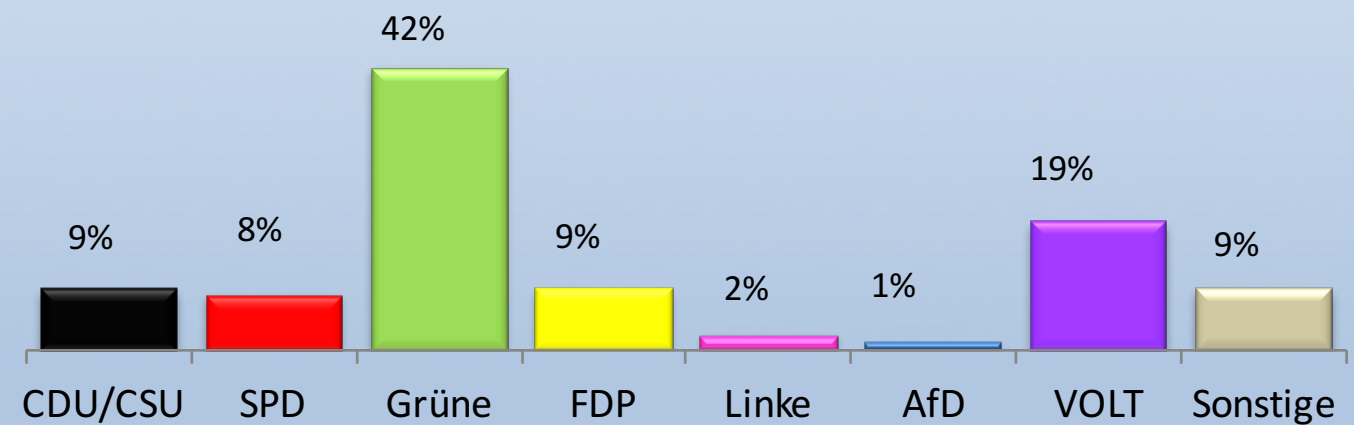
- Erstmals wieder Anstieg der Wahlbeteiligung seit 1. Direktwahl 1979!
- EU-Gesamt: 50,66% (42,61% 2014)
- In Deutschland: 61,38% (48,10% 2014)



Ergebnisse Europawahl 2019



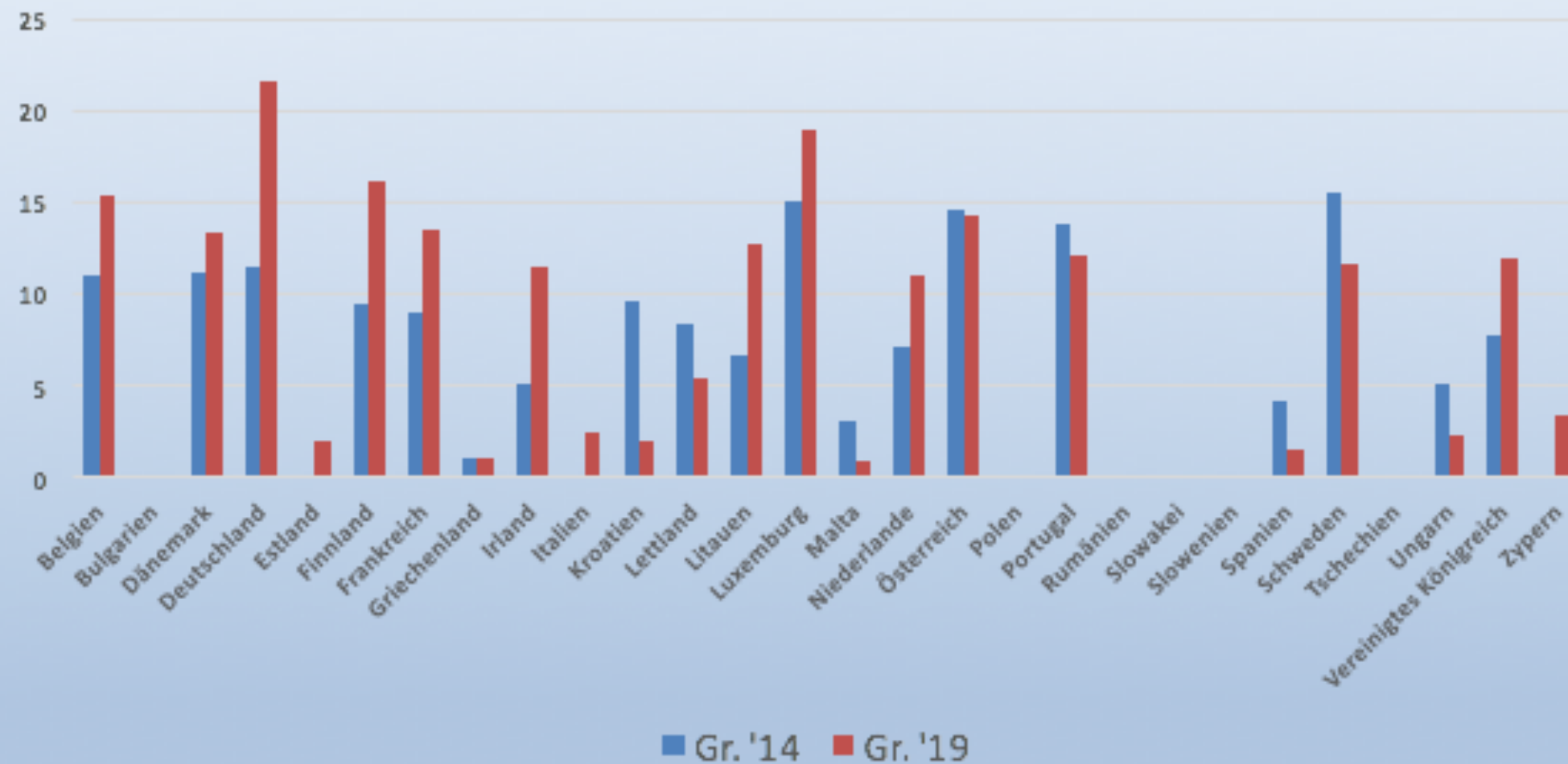
Voting bei Europawahl-Party 2019, Universität Passau



Quelle: Eigene Darstellung, eigenes Foto, 26.5.2019

„Green Wave“ in Europa

Ergebnisse Grüner Parteien 2014 und 2019



Quelle: Eigene Darstellung

„Green Wave“ und Wahlergebnisse

Verwendete Quellen:

- <https://www.tagesschau.de/inland/deutschland-wahlkarte-europawahl-101.html>
- https://www.europawahl-bw.de/wahlergebnis_europawahl2019.html
- https://www.europarl.europa.eu/spain/resource/static/files/PDF/2019/eb911_sp_eurobarometer_en_web.pdf
- <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de>

Von der Wahl zur politischen Entscheidung

Ordentliches Gesetzgebungsverfahren

Findet in fast allen Politikbereichen Anwendung (Ausnahmen z.B. Außen- und Sicherheitspolitik), darunter auch die Umweltpolitik (Art. 192), die sich u.a. zum Ziel gesetzt hat:

„Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur **Bekämpfung des Klimawandels.**“

- **Siehe auch:**

<https://www.europarl.europa.eu/germany/de/europa-und-europawahlen/ordentliches-gesetzgebungsverfahren>

2. Analytischer Rahmen: Das *Leadership*-Konzept in den Internationalen Beziehungen

Grundlegende Definition von „Leadership“

- Bedeutet „die Fähigkeit und Bereitschaft eines Akteurs [...], sich für die Lösung eines kollektiven Handlungsproblems einzusetzen“ (Hickmann et al. 2011:5).
- Ursprung in der Regimeanalyse. Leadership wird hier definiert als “the actions of individuals who endeavor to solve or circumvent the collective action problems that plague efforts of parties to reap joint gains in processes of institutional bargaining” (Young 1991: 285).

Normative Definition von „Leadership“

- Leadership als „asymmetrical relationship of influence, **where one actor guides or directs others towards a certain goal** over a certain period of time“ (Underdal 1994: 140).
- Leadership liegt erst dann vor wenn nicht allein Eigeninteressen im Vordergrund stehen, sondern „the collective pursuit of some **common good or joint purpose**“ (Underdal 1994: 181).

Leadership-Modi

Leadership-Modi (nach Hickman et al. 2011; Parker et al. 2017)

- Machtbasierte Führungsrolle (*structural leadership*)
- Unternehmerische/ideelle Führungsrolle (*instrumental und idea-based leadership*)
- Richtungsweisende Führungsrolle (*directional leadership*)

Leadership-Modi

Leadership-Modi (nach Hickman et al. 2011; Parker et al. 2017)

Machtbasierte Führungsrolle (*structural leadership*):
Auf materiellen, strukturelle Machtressourcen („hard power“) basierende Fähigkeit, Anreize zu schaffen.
Akteur kann ggf. auch andere zwingen, zu folgen.
(„Zuckerbrot und Peitsche“)

Leadership-Modi

Leadership-Modi (nach Hickman et al. 2011; Parker et al. 2017)

Unternehmerische/ideelle Führungsrolle (*instrumental und idea-based leadership*): Der „leader“ nutzt sein Verhandlungsgeschick und/oder überzeugende innovative Ideen, um eine Einigung zu erzielen; basiert primär auf „soft power“.

→ **EU agiert als Brückenbauer auf internationaler Ebene.**

Richtungsweisende Führungsrolle (*directional leadership*): Der Akteur geht mit gutem Beispiel auch unilateral „zu Hause“ voran („leading by example“). Demonstriert, dass bestimmte Lösungsansätze funktionieren, dass Ziele erreichbar sind.

→ **EU agiert als Vorreiter mit internen Zielen und Maßnahmen.**

Leadership-Modi

Verwendete Literatur:

Hickmann, T. et al. (2011). Die richtungsweisende Führungsrolle der Europäischen Union in der internationalen Klimapolitik, in: Franzke, J. (Hrsg.): *Europa als Inspiration und Herausforderung*, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 63–85; zugleich in WeltTrendd Papiere 15, abrufbar unter: https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/6065/file/wtp15_S63_85pdf.pdf

Parker, C. F. et al. (2017). Assessing the European Union's global climate change leadership: from Copenhagen to the Paris Agreement, in: *Journal of European Integration*, 39(2), 239–252

Underdal, A. (1994). Leadership Theory: Rediscovering the Arts of Management, in: Zartman, W. I. (Hrsg.): *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*, San Francisco, CA/ Jossey-Bass Publishers, S. 178–197.

Young, O. (1991). Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society, in: *International Organization*, 45(3), 381–309.

3. EU-Führungsrolle in der Praxis:

Entwicklung und aktuelle
Herausforderungen

EU als Vorreiter: „Leading by example“ (2007-2009)

- Fokus auf **interne EU-Klimapolitik**, speziell auf die Reduktion von Treibhausgasemissionen
- Ein Großteil der Emissionen sind „energiebedingte Emissionen“, d.h. sie entstehen durch die Umwandlung von Energieträgern in z.B. in Strom, Wärme.
→ **Integrierte Energie- und Klimapolitik** ist notwendig

EU als Vorreiter: Leading by example

Die 20-20-20-Ziele

- Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom März 2007:

„Der Europäische Rat betont, dass das **strategische Ziel, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf höchstens 2° C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen**, unbedingt erreicht werden muss. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, bedarf es eines **integrierten Konzepts für die Klima- und Energiepolitik**, denn die Hauptquelle der Treibhausgasemissionen ist die Erzeugung und Nutzung von Energie. Diese Integration sollte so vonstatten gehen, dass sich die beiden Politikbereiche gegenseitig unterstützen.“

EU als Vorreiter: Leading by example

Die 20-20-20-Ziele

- Verbindliche Treibhausgasreduktion um 30% falls es ein globales Abkommen gibt:

„In diesem Zusammenhang billigt der Europäische Rat das Ziel der EU, **die Treibhausgasemissionen bis 2020 gegenüber 1990 um 30 % zu reduzieren und auf diese Weise zu einer globalen und umfassenden Vereinbarung für die Zeit nach 2012 beizutragen** [d.h. Nachfolgeabkommen zum Kyoto-Protokoll, K.K.], **sofern sich andere Industrieländer zu vergleichbaren Emissionsreduzierungen** und die wirtschaftlich weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländer zu einem ihren Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angemessenen Beitrag **verpflichten**. [...]“ (Europäischer Rat, März 2007)

EU als Vorreiter: Leading by example

Die 20-20-20-Ziele

- Die 20-20-20-Ziele bis 2020

„Der Europäische Rat betont, dass die EU entschlossen ist, Europa zu einer Volkswirtschaft mit hoher Energieeffizienz und geringen Treibhausgasemissionen umzugestalten, und beschließt, dass die EU bis zum Abschluss einer globalen und umfassenden Vereinbarung für die Zeit nach 2012 und **unbeschadet ihrer internationalen Verhandlungsposition die feste und unabhängige Verpflichtung eingeht, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 20 % gegenüber 1990 zu reduzieren.**“
(Europäischer Rat 2007)

- Verbindliches Ziel zur Erhöhung des Anteils **erneuerbarer Energien auf 20 %**
- **Einsparung von 20 % des Energieverbrauchs**
(gemessen an den Prognosen für 2020)

Zwischenfazit: Die EU als Vorreiter

- EU setzte ambitionierte, verbindliche Ziele in der Energie- und Klimapolitik; führte hierzu auch innovative Instrumente ein (EHS)
→ **mehr als „normale“ Politik im eigenen Interesse**
 - Nationale Regierungen, insb. die deutsche und französische Ratspräsidentschaft spielen entscheidende Rolle in diesem Prozess → **Regierungen als EU-interne „Klima-Leader“ ermöglichen globale Vorreiterrolle der EU**
- EU damit aber auf globaler Ebene nicht erfolgreich
(Stichwort: COP 15 in Kopenhagen/„Flophenhagen“)

Kopenhagen (COP15) und Strategiewechsel

- EU-Vorstellungen von einem Kyoto-Nachfolgeabkommen mit verbindlichen Reduktionszielen („targets and timetables“) lehnten andere wichtige Player ab (insb. die USA und Schwellenländer wie China).
- Diese präferierten ein flexibles „pledge and review“-System.
→ Keine Einigung auf ein neues verbindliches Abkommen.
- EU setzt infolge zunehmend auf Koalitionsbildung mit stark betroffenen Ländern, kleinen Inselstaaten, Entwicklungsländern
→ EU wird daher auch als „**leadiator**“ (d.h. leader + mediator) bezeichnet. Mehr Brückenbauer statt unilateraler Vorreiter.

Übereinkommen von Paris

Zielsetzung Art. 2 Abs. 1

„Dieses Übereinkommen zielt darauf ab, durch Verbesserung der Durchführung des Rahmenübereinkommens einschließlich seines Zieles die weltweite Reaktion auf die Bedrohung durch Klimaänderungen im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung und den Bemühungen zur Beseitigung der Armut zu verstärken, indem [...] der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur **deutlich unter 2 °C** über dem vorindustriellen Niveau gehalten wird und Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg **auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen** [...].“

Übereinkommen von Paris

Artikel 3

Zur Verwirklichung des in Artikel 2 genannten Zieles dieses Übereinkommens sind von allen Vertragsparteien als **national festgelegte Beiträge [nationally determined contributions, NDCs]** zu der weltweiten Reaktion auf Klimaänderungen ehrgeizige Anstrengungen im Sinne der Artikel 4, 7, 9, 10, 11 und 13 zu unternehmen und zu übermitteln. **Die Anstrengungen aller Vertragsparteien werden im Laufe der Zeit eine Steigerung darstellen**, wobei die Notwendigkeit anerkannt wird, die Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind, bei der wirksamen Durchführung dieses Übereinkommens zu unterstützen.

Übereinkommen von Paris

Artikel 4 – Reduktion von Treibhausgasen/Ambitionsmechanismus

Zum Erreichen des in Artikel 2 genannten langfristigen Temperaturziels sind die Vertragsparteien bestrebt, so bald wie möglich den weltweiten Scheitelpunkt der Emissionen von Treibhausgasen zu erreichen, wobei anerkannt wird, dass der zeitliche Rahmen für das Erreichen des Scheitelpunkts bei den Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind, größer sein wird [....]

(2) Jede Vertragspartei erarbeitet, übermittelt und behält aufeinanderfolgende national festgelegte Beiträge bei, die sie zu erreichen beabsichtigt. Die Vertragsparteien ergreifen **innerstaatliche Minderungsmaßnahmen, um die Ziele dieser Beiträge zu verwirklichen.**

(3) Jeder nachfolgende national festgelegte Beitrag einer Vertragspartei wird eine **Steigerung gegenüber ihrem zum fraglichen Zeitpunkt geltenden national festgelegten Beitrag darstellen** und ihre größtmögliche Ambition unter Berücksichtigung ihrer **gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten** und ihrer jeweiligen Fähigkeiten angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten ausdrücken.

Übereinkommen von Paris

Artikel 4

(4) Die Vertragsparteien, **die entwickelte Länder sind, sollen weiterhin die Führung übernehmen**, indem sie sich zu absoluten gesamtwirtschaftlichen Emissionsreduktionszielen verpflichten. Die Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind, sollen ihre Minderungsanstrengungen weiter verstärken; sie werden ermutigt, mit der Zeit angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten auf gesamtwirtschaftliche Emissionsreduktions- oder -begrenzungsziele überzugehen.

Aktuelle Herausforderungen:

Diskussion um EU-Klimaziele bis 2030

- EU-Ziele bis 2030 (als Beitrag zum Pariser-Abkommen)
 - EU-internen Treibhausgasemissionen um 40 % gegenüber 1990 zu senken (Europäischer Rat, Oktober 2014)
 - Einigung auf das Legislativpaket „Saubere Energie für alle Europäer“ (2018), dieses umfasst u.a. Ziele
 - zum Ausbau **erneuerbarer Energien auf 32%** (EU-weites Ziel, keine verbindlichen nationalen Ausbauziele)
 - zur Steigerung der **Energieeffizienz um 32,5%** (indikatives Ziel)

Aktuelle Herausforderungen: Die NDCs reichen nicht aus

„The UNEP [United Nations Environment Programme] Emissions Gap Report 2019 finds that even if all unconditional Nationally Determined Contributions (NDCs) under the Paris Agreement are implemented, we are still on course for a 3.2°C temperature rise. ... Now, in this critical period, the world must deliver concrete, stepped-up action. **To deliver the cuts we need, nations have to raise the ambition of their current pledges over fivefold for the 1.5°C goal when they revise their NDCs in 2020. To reach the 2°C goal, they must triple ambition.** They must then immediately follow up with policies and strategies to implement their promises.“
(Inger Andersen, Executive Director United Nations Environment Programme, 2019)

„European Green Deal“ der EU-Kommission

- **Klimaneutral bis 2050 verbindlich machen!**
 - Dazu wird bis März 2020 ein „Klimagesetz“ vorgelegt (mit sektorspezifischen Vorgaben)
- **Steigerung der Ziele bis 2030 (NDCs)**
 - Bis Sommer 2020 will Kommission einen Plan vorlegen, wie Reduktionsvorgabe auf mindestens **50% und angestrebte 55%** erhöht werden kann
 - Bis Juni 2021 alle einschlägigen Instrumente prüfen und ggf. Reformen vornehmen

Siehe auch: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de

4. Vorläufiges Fazit:

Licht am Ende des Tunnels?

Einschätzung der EU-Führungsrolle

- Nach der Einigung auf ein neues Klima-Regime 2015 in Paris geht es v.a. um die Aktualisierung der NDCs und die innerstaatliche Umsetzung von Klimaschutz-Maßnahmen.
- Die EU kann/sollte daher v.a. eine Führungsrolle im Sinne von „directional leadership“ einnehmen, d.h. progressive Maßnahmen „zu Hause“ umsetzen und besonders ambitionierte Ziele im Sinne des kollektiven Ziels (d.h. 1,5-Grad statt 2-Grad-Ziel) **verpflichtend** machen.

Einschätzung der EU-Führungsrolle

- **EU als Vorreiter: Leading by example?**
2019 eher abwartende Haltung, EU-interne Blockaden und divergierende Interessen der Mitgliedstaaten als (momentanes) Hindernis z.B. das 2030-Ziel von derzeit 40% verbindlich anzuheben und sich zudem einstimmig auf das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 zu einigen.
- EU derzeit keine umfassende Vorreiterrolle (im Sinne des „directional leaderships“), vorhandenes Potenzial wird derzeit (noch) nicht ausgeschöpft.

Licht am Ende des Tunnels ?

- Zwei der entscheidenden EU-Institutionen sind auf einem deutlich „grünere“ Pfad bzw. haben wichtige Signale in Richtung einer ambitionierteren EU-Klimapolitik gegeben:
 - Die EU-Kommission wird neue Gesetzesvorschläge einbringen (Stichwort „Klimagesetz“ als Teil des „European Green Deal“)
 - Das EU-Parlament ist nach der Europawahl mit einer starken Grünen-Fraktion neu aufgestellt und auch andere Parteien haben das Klima-Thema höher angesiedelt als zuvor.
- Aber: Gesellschaftlicher Druck bleibt relevant!