



universität  
wien

# DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Die Klimapolitik der Europäischen Union  
unter besonderer Berücksichtigung energiepolitischer Aspekte

Verfasserin

Magdalena Reitbauer

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Univ.-Doz. Dr. Paul Luif



Für meine Familie.



Es gilt an dieser Stelle all jenen zu danken, die mich nicht nur im Rahmen dieser Diplomarbeit, sondern in meinem ganzen Studium unterstützt haben – sei es inhaltlich, finanziell oder moralisch.

## DANKE...

... meinen Eltern, die mir das Privileg des Studierens ermöglicht haben und mir das Rüstzeug von Engagement, Lebensfreude und Weitsicht mitgegeben haben.

...meinen Großeltern, für ihre liebevolle Unterstützung und so manchen finanziellen Zuschuss.

...meinem Bruder, der mir mit seiner Gelassenheit all meine technischen Wünsche erfüllt hat.

...meinem Lebenspartner Michael, für seine Liebe, Motivation, Umsicht und seine Begabung, mich in jeder „Lebens- und Studienlage“ den Blick für das Wesentliche erkennen zu lassen.

... meinen Freuden, die mit offenen Ohren und motivierenden Worten mir im Laufe meines Studiums ans Herz gewachsen sind.

...meinem Diplomarbeitsbetreuer Univ.-Doz. Dr. Paul Luif, für die kompetenten wissenschaftlichen Kommentare und die freundliche persönliche Unterstützung.



# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2. Forschungsfragen, Methodik und Theorien</b>	<b>4</b>
2.1. Forschungsfragen, Hypothesen und Relevanz des Themas	4
2.2. Methodik	6
2.2.1. Text- und Inhaltsanalyse	7
2.2.2. Dokumentenanalyse	8
2.2.3. Policy-Analyse	9
2.3. Theorien	13
2.3.1. Neofunktionalismus	14
2.3.2. Akteurszentrierter Institutionalismus	17
2.3.3. Multi-Level-Governance	19
2.3.4. Ökologische Sicherheit und „climate security“	22
2.3.5. Weitere theoretische Ansätze	25
2.3.6. Zusammenfassung der theoretischen Grundlagen	26
<b>3. Kontextualisierung des Klimadiskurses – Einigkeit und Kontroversen</b>	<b>28</b>
3.1. Definitionen und Begriffe	28
3.1.1. Klima	28
3.1.2. Klimawandel, Klimaänderung und globale Erwärmung	29
3.2. Klimahistorischer Hintergrund	33
3.3. Naturwissenschaftliche Kontroversen um die Klimaänderung	35
3.3.1. Die Analyse der Ursachen	36
3.3.2. Die Analyse der Folgen	38
<b>4. Entstehung, Entwicklung und Etablierung der Klimapolitik der Europäischen Union</b>	<b>43</b>
4.1. Fragen und Motive – Einbettung in den europapolitischen Klimadiskurs	44

4.2. Beginn der 1970er bis Mitte der 1980er Jahre: Von der umweltpolitischen „Modeerscheinung“ bis zum Wendepunkt der Einheitlichen Europäischen Akte	46
4.3. Ende der 1980er Jahre bis 1992: Die Anfänge einer internationalen und europäischen Klimapolitik	49
4.4. 1992-1997: Die Globalisierung der EU-Klimapolitik zwischen Führungsanspruch und Realität	54
4.5. 1997-2005: Die Periode der Implementierungen: Kyoto-Protokoll, ECCP und ETS	58
4.6. 2005 bis heute: Die EU-Klimapolitik zwischen europäischer Entschlossenheit und internationalem Zögern	62
<b>5. Fundamente der aktuellen EU-Klimapolitik</b>	<b>68</b>
5.1. Politischer Rahmen	68
5.2. Rechtliche Grundlagen	69
5.3. Akteure	71
5.3.1. Europäische Kommission	72
5.3.2. Rat der Europäischen Union	73
5.3.3. Europäisches Parlament	74
5.3.4. Weitere Akteure	75
5.4. Eckpfeiler, zentrale Inhalte und Themenfelder	77
5.4.1. EMISSIONEN: Emissionsreduktionen	77
5.4.2. ENERGIE: erneuerbare Energiequellen und Energieeffizienz	80
5.4.3. WIRTSCHAFT: verantwortungsbewusste und wettbewerbsfähige Unternehmen	81
5.4.4. INNOVATION: Innovationsfreundliche Rahmenbedingungen	81
5.5. Kosten und Nutzen der EU-Klimapolitik	82
<b>6. Instrumente der EU-Klimapolitik</b>	<b>84</b>
6.1. Normative Instrumente	87
6.1.1. Mitteilungen der Europäischen Kommission	87
6.1.2. Grünbücher	89
6.1.3. Weißbücher	90
6.1.4. Weitere Dokumente	90
6.2. Strategien	91
6.2.1. Strategie zur Bekämpfung der Klimaänderung	91
6.2.2. Strategie: „Europa 20-20-20“	93

6.3. ETS: Emission Trading Scheme	95
6.3.1. Grundlagen und Merkmale	96
6.3.2. Umsetzung	97
6.3.3. Kyoto-Protokoll-Emissionsreduktionen jenseits des ETS	99
6.4. Programme	100
6.4.1. ECCP: Europäisches Programm zur Klimaänderung	100
6.4.2. Beobachtungssystem	101
6.4.3. GMES: Europäisches Erdbeobachtungsprogramm	102
6.4.4. CCS: Carbon Capture and Storage	102
6.4.5. SET: Strategieplan für Energietechnologie	103
6.4.6. Forschungs- und Innovationsprogramme	103
6.4.7. Finanzierungsprogramme und Fonds	104
6.5. Aktionspläne	105
6.5.1. Aktionsplan für Klimawandel und Entwicklung	105
6.5.2. Aktionsplan für Energieeffizienz	105
6.5.3. Aktionsplan für Biomasse	106
6.5.4. Aktionsplan für Umwelttechnologie	106
<b>7. Energiepolitische Aspekte und systematische Zusammenhänge</b>	<b>107</b>
7.1. Energiepolitische Grundlagen	107
7.2. Akteure	110
7.3. Energiebezogene Maßnahmen der Klimapolitik – Verschränkungen der Handlungsfelder	111
<b>8. Das aktuelle gemeinschaftliche Engagement der EU in internationalen Klimaverhandlungen</b>	<b>116</b>
8.1. Ausgangspunkte	116
8.2. Kopenhagen (COP15)	118
8.3. Cancún (COP16)	120
8.4. Durban (COP17) und „Follow-Up“	123
8.5. Fazit	125
<b>9. Conclusio</b>	<b>127</b>

<b>Verzeichnisse</b>	<b>134</b>
Literaturverzeichnis	134
Quellenverzeichnis	138
Dokumentenverzeichnis	142
Abbildungsverzeichnis	145
Abkürzungsverzeichnis	146

# 1. Einleitung

Der Klimawandel ist omnipräsent. Durch die Aufmerksamkeit in Wissenschaft, Medien und Politik entwickelt sich die „drohende Katastrophe“ zu einem die Zeit definierenden Thema. War die Beschäftigung mit der Bekämpfung des Klimawandels zunächst rein wissenschaftlicher Natur, wurde die umweltpolitische „Modeerscheinung“ der 1970er und 1980er Jahre spätestens in den 1990er Jahren zu einem zentralen Feld internationaler Politik. Abseits der nahezu apokalyptischen Auslegung in der medialen Öffentlichkeit stehen komplexe politische Entscheidungen, die der thematischen Bandbreite und den verschiedenartigen Auswirkungen des Klimawandels Rechnung tragen müssen. Der Klimawandel betrifft nämlich sämtliche Lebensbereiche und könnte in manchen Weltregionen zu existenziellen Bedrohungen führen.

Der räumliche Betrachtungsrahmen dieser Diplomarbeit liegt auf der Europäischen Union. Wenn in weiterer Folge von Europa oder von der europäischen Klimapolitik gesprochen wird, verstehen sich diese Begriffe hauptsächlich als EU-Raum. Erfasst werden soll in dieser wissenschaftlichen Arbeit nicht vornehmlich die Klimapolitik der einzelnen europäischen Mitgliedstaaten, sondern die EU als ein politischer Handlungsraum, der gleichzeitig in seiner Wechselwirkung mit der internationalen Politik ein spannendes und weltweit einzigartiges Beschäftigungsfeld darstellt. Die EU, ein System sui generis, das in den letzten Jahren auf mehreren Ebenen eine Klimapolitik entwickelt hat, versucht zwischen internen Politikentscheidungen und externem Mitgestaltungswillen einen sinnvollen und vor allem effektiven Ausgleich zu finden. Die Auswahl des klimapolitischen Aktionsrahmens der EU hat mehrere Gründe. Zunächst ist die Union ein großer CO<sub>2</sub>-Emittent, obwohl sich der EU-Anteil an weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen seit der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls von 27,7% auf 11% reduziert hat.<sup>1</sup> Die EU strebt die internationale klimapolitische Führungsrolle an, hat an allen weltweiten Abkommen der letzten zwanzig Jahre teilgenommen, sie auch aktiv mitgestaltet und zum Teil in der Ratifikations- und Implementierungsphase forciert. Überdies stellt die EU im Gegensatz zur Betrachtung einer nationalstaatlichen Klimapolitik eine zusätzliche Analyseebene dar. Die Komplexität eines nach einer globalen Lösung verlangenden Problems, das außerdem im Rahmen von mehreren Ebenen und Akteuren umgesetzt werden muss, wird somit sichtbar. Die EU ist schließlich durch die entwickelten

---

<sup>1</sup> Vgl. Die Presse, 26.11.2011.

Instrumente ein interessanter Untersuchungsgegenstand und lässt somit die abstrakten Elemente und Zielsetzungen der Klimapolitik konkret werden.

Klimapolitik ist mittlerweile ein fixer Bestandteil internationaler Politik. Seit Mitte der 1980er Jahre erfährt der Klimawandel zusehends Beachtung – zunächst rein wissenschaftlich, später auch politisch. Von internationalen Organisationen über Staats- und Regierungschefs bis hin zu NGO's reicht die Bandbreite an involvierten Akteuren. Die Diskussionen über geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels bzw. zur Anpassung an die Klimaänderung werden nicht nur nach unterschiedlicher politischer und strategischer Interessenslage, sondern auch nach wirtschaftlichen und zum Teil ideologischen Motiven geführt. Die Union nimmt in diesem Politikfeld eine Sonderstellung ein. Einerseits betreibt die EU eine aktive supranationale Klimapolitik innerhalb Europas und andererseits versucht sie über die interne Politik auf externer internationaler Ebene eine Führungsrolle für die jährlich stattfindenden Klimaverhandlungen einzunehmen. Dabei muss sich auch die EU einer inneren Debatte um nationale Einflussphären und supranationale Kompetenzverteilung stellen. In den letzten Jahren hat der Politikbereich der Klimapolitik nicht nur für die Wissenschaft per se, sondern auch für die Politik als Aktivitätsraum an Bedeutung gewonnen. Hier zeigt sich einerseits, dass multilaterale Abkommen scheinbar unumgänglich und andererseits nationale Implementierungs- und Umsetzungsstrategien immer wichtiger werden. Klimapolitik betrifft also politisch gesehen mehrere Handlungsebenen zugleich. Neben der europäischen wird in dieser Diplomarbeit daher die internationale Ebene untersucht. Die Relation von Internationalem und Europäischem ist im Bereich der Klimapolitik von einem reziproken Verhältnis gekennzeichnet. Ohne die Rahmenbedingungen auf internationaler Ebene bringen rein europäische oder nationale Aktionspläne kaum aussichtsreiche Erfolge. Umgekehrt sind ohne europäischen oder nationalen Umsetzungswillen multilaterale Verträge kaum wirksam. Aus diesen Gründen ist eine europäische Betrachtungsperspektive der Klimapolitik nicht nur sinnvoll, sondern kann auch aufgrund ihrer Flexibilität und politischen Vielschichtigkeit neue Sichtweisen einbringen.

Der Literatur- und Quellenbestand zum Thema Klimawandel im Allgemeinen ist vor allem in den letzten Jahren kontinuierlich angewachsen. Auch zum Forschungsfeld Klimapolitik gibt es eine nicht zu unterschätzende Anzahl an verschiedenen Studien, Berichten und Empfehlungen. Aufgrund des Aktualitätscharakters der Thematik sind Artikel verschiedener Wissenschaftsrichtungen in diversen internationalen Zeitungen, Fachzeitschriften oder

Journals weitaus häufiger zu finden als gedruckte Monographien oder Sammelbände. Nur ein geringer Teil der Literatur setzt sich explizit mit der Klimapolitik der EU auseinander und auch im politikwissenschaftlichen Rahmen fehlen umfassende Standardwerke. Das Grundmuster, das die Literatur prägt, ist die Tatsache, dass Klimapolitik nicht nur die Umweltpolitik betrifft, sondern ebenso andere Politikfelder. Daher ist Klimapolitik – gerade jene der EU – nicht abgetrennt von anderen Themengebieten und Disziplinen zu sehen. Vor allem energie-, wirtschafts- und forschungspolitische Zusammenhänge werden in der Literatur gerne thematisiert. In dieser Diplomarbeit wird daher ein integrativer Ansatz angewendet, der neben klassischen Monographien, Sammelbänden und Aufsätze, die „Primärquellen“ der EU verwendet. Letztere werden in Form von Mitteilungen, Richtlinien, Verordnungen, Grün- oder Weißbüchern auf ihren Inhalt analysiert. Durch diese Analysestruktur kann die Klimapolitik aus der Sicht der EU dargestellt werden.

Am Anfang dieser Diplomarbeit wird zunächst die Basis für die Betrachtung der EU-Klimapolitik gelegt. Methodische und theoretische Rahmenbedingungen in Kapitel 2 werden ebenso wie (natur-)wissenschaftliche Grundlagen, Definitionen und Begriffe in Kapitel 3 dargestellt. Der klimahistorische Hintergrund und die Diskurse um die Ursachen und Folgen der Klimaänderung ergänzen dieses Grundgerüst. Aufbauend darauf wird in Kapitel 4 die Entstehung, Entwicklung und Etablierung der EU-Klimapolitik mit einer Einbettung in den internationalen Kontext behandelt. Die Kapitel 5 und 6 sind die zentralen Analyseteile dieser Diplomarbeit – politische und rechtliche Fundamente, Akteurskonstellationen, thematische Eckpfeiler sowie die strukturierte Untersuchung der Instrumente sind darin enthalten. Wie im Titel dieser Diplomarbeit impliziert, werden energiepolitische Aspekte in den einzelnen Kapiteln besonders berücksichtigt. Der systematische Zusammenhang zwischen der Klima- und Energiepolitik der Union wird in Kapitel 7 analysiert. Ein weiterer in dieser Arbeit immer wiederkehrender Gesichtspunkt ist die Verknüpfung zwischen europäischen und internationalen Handlungssträngen. In Kapitel 8 werden das Engagement der EU in den jüngsten internationalen Klimaverhandlungen und ein Ausblick auf die Zeit nach 2012 präsentiert. Zum Schluss werden in der Conclusio in Kapitel 9 die wichtigsten Forschungsergebnisse zusammengefasst.

## 2. Forschungsfragen, Methodik und Theorien

### 2.1. Forschungsfragen, Hypothesen und Relevanz des Themas

*„Zu erforschen lohnt sich offensichtlich nur, was so noch nicht bekannt ist, was also Neuigkeitswert hat.“<sup>2</sup>*

Die Klimapolitik der Europäischen Union ist keineswegs ein neuartiges Politikfeld. Dennoch fehlt es im Sinne des oberen Zitats an einer grundlegenden Analyse desselbigem. Wie bereits in der Einleitung ausgeführt, existiert über „Klima“ im Allgemeinen eine nicht geringe Anzahl an Texten, die sich in ihrer wissenschaftlichen Qualität teilweise groß unterscheiden. Die wissenschaftlichen Arbeiten befinden sich explizit auf meteorologischem, geologischem oder spezifischem ökonomischen Terrain.

Die Klimapolitik – gerade jene der EU – kann nicht abgetrennt von anderen Themengebieten und Disziplinen gesehen werden. Gerade aber einer politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung fehlt es noch an ausreichender Literatur. Eine Untersuchung von bislang eher sporadisch politikwissenschaftlich behandelten Problemen oder Gegenständen und deren Betrachtung in ihrem Themenfeld erscheint hiermit gegeben, vor allem in Anbetracht dessen, dass die Tatsache des Klimawandels als ein drängendes politisches Phänomen in der internationalen Staatengemeinschaft erkennbar wird. Desgleichen werden neuere Argumente gefunden und ältere und somit bekannte Antworten überprüft. Ferner sollen gegenwärtige und aktuelle Denkanstöße sowie ein Ausblick auf mögliche zukünftige internationale Vorgehensweisen präsentiert werden. In keinem Staat und in keiner anderen inter- oder supranationalen Organisation wird Klimapolitik stärker politisch und regulativ thematisiert als in der EU. Eine nähere Betrachtung dieses Phänomens zeigt, wie vielschichtig und gleichzeitig komplex die Interessenslagen auf EU-Ebene sind. Diese Diplomarbeit baut daher auf einem integrativen Ansatz auf, der eine Untersuchung vieler Aspekte und Bereiche ermöglicht. Aus diesen Gründen werden folgende Forschungsfragen (Leitfragen und ihre Subkategorien) formuliert:

---

<sup>2</sup> Westle, Bettina: Auswahl einer Forschungsfrage und Konzeptspezifikation, in: ders. (2009) Hg.: Methoden der Politikwissenschaft, Baden-Baden, S. 125.

## **FORSCHUNGSFRAGEN:**

### **WISSENSCHAFT:**

- Auf welche Methoden und Theorien kann für die Analyse der Klimapolitik der Europäischen Union zurückgegriffen werden?
- Welche grundlegenden naturwissenschaftlichen Annahmen wirken auf die Klimapolitik ein und welche Diskurse gibt es in diesem Zusammenhang?

### **HISTORISCHE ENTWICKLUNG:**

- In welchem Kontext entsteht, entwickelt und etabliert sich die Klimapolitik der Europäischen Union seit den 1970er Jahren?

### **WECHSELVERHÄLTNIS EUROPÄISCHE UNION / INTERNATIONALE POLITIK:**

- Welche europäischen und internationalen handlungspolitischen Möglichkeiten hat die EU im Rahmen der Klimapolitik?
- Wie gestaltet sich das Engagement der EU in internationalen Klimaverhandlungen?

### **FUNDAMENTE, GRUNDLAGEN UND HANDLUNGSFELDER:**

- Welche Motive liegen der Klimapolitik der EU zugrunde?
- Welche Inhalte und Themenfelder haben das Politikfeld Klimawandel vornehmlich geprägt?
- Wie und anhand welcher Politikfelder konkretisiert sich die EU-Klimapolitik und welchen Raum nehmen dabei energiepolitische Aspekte ein?
- Auf welchen Grundlagen baut die EU-Klimapolitik auf?
- Welche Instrumente werden zur Umsetzung der EU-Klimapolitik verwendet und welche Maßnahmen wurden bislang getroffen?
- Wie setzt sich die Akteurskonstellation der EU-Klimapolitik zusammen?

Aufbauend auf diese Forschungsfragen werden folgende Hypothesen aufgestellt, die am Ende der Arbeit verifiziert bzw. falsifiziert werden sollen.

## HYPOTHESEN:

- Die Klimapolitik der Europäischen Union steht in einem sich gegenseitig beeinflussenden Wechselverhältnis von europäischen und internationalen Handlungssträngen.
- Der wirtschafts- und energiepolitische Entstehungskontext definiert die EU-Klimapolitik bis heute und bestimmt die Etablierung von Instrumenten, Maßnahmen und Strategien.
- Die EU-Klimapolitik befindet sich in einem Konfliktfeld zwischen einer Diversifizierung der nationalen Interessenslagen und einer Vereinheitlichung durch die angestrebte internationale Führungsrolle.

## 2.2. Methodik

Methoden stellen die wissenschaftstheoretischen und technisch-praktischen Grundlagen für die wissenschaftliche Qualität jeder Arbeit dar.<sup>3</sup> Unter Methoden versteht man:

*„Forschungswege, mit denen die ‚Realität‘ jedwelcher Art (Texte, Dokumente, Aussagen usw.) systematisch und nachvollziehbar für alle erhoben wird“<sup>4</sup>*

Für die Politikwissenschaft als Teil des großen Bereichs der Sozialwissenschaften gibt es eine nicht unbedeutende Anzahl an verschiedenen Methoden. Grob gesagt kann diese Methodenvielfalt in zwei Gruppen eingeteilt werden: quantitative und qualitative Methoden. In Anbetracht des Diplomarbeitsthemas erscheint mir die Wahl von qualitativen Methoden als „Handwerkszeug“ für die Analyse des Politikfeldes Klimapolitik in der Europäischen Union als am besten geeignet. Hierbei kann nämlich auf eine größere Offenheit zurückgegriffen werden, um so das Betrachtungsfeld nach seinem Handlungs- und Ereignisablauf und in seiner Struktur und Eigenlogik zu erfassen.<sup>5</sup> Weiters sollen durch die Herangehensweise mittels qualitativer Werkzeuge Neuheiten herauskristallisiert werden, indem „*induktiv, explorierend und beschreibend*“<sup>6</sup> geforscht und analysiert werden soll. Ziel ist es also, anhand

---

<sup>3</sup> Vgl. ebd. S. 40.

<sup>4</sup> Behrens, Maria: Quantitative und qualitative Methoden in der Politikfeldanalyse, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (2003) Hg.: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München et.al., S. 204.

<sup>5</sup> Vgl. Westle, in: ders. (2009), S. 40.

<sup>6</sup> Ebd.

qualitativer Methoden systematisch spezifische Einstellungen, Handlungsweisen, Aktivitäten und Verfahren zu verstehen und ihre Erklärung durch allgemeine Theorien bzw. ihrer Strömungen und Ansätze zu erläutern, wie in Kapitel 2.3. zu sehen sein wird.

### **2.2.1. Text- und Inhaltsanalyse**

Für die Textanalyse gibt es mehrere Arten der Auswertungsmöglichkeit, wobei generell textkodierende und kategorisierende sowie hermeneutische und sequenzanalytische Verfahren unterschieden werden können.<sup>7</sup> Im Rahmen dieser Diplomarbeit wird hauptsächlich auf die hermeneutischen Methoden zurückgegriffen. Als qualitatives Instrument beinhaltet diese eine Reihe von Auswertungsmethoden, in denen es überwiegend um das „Verstehen“ und das „Interpretieren“ per se geht. Die Hermeneutik geht unter anderem auf Friedrich Schleiermacher zurück, der zwischen einer grammatischen und psychologischen Orientierung unterschied. Das zentrale Ziel des „Verstehens“ eines Textes gelingt mittels eines hermeneutischen Zirkels. Diese Kreisbewegung pendelt beim Auslegungsprozess zwischen eigenem Vorwissen, dem Text oder Gegenstand sowie zwischen einem Teil und des Ganzen. Dadurch wird das eigene Wissen erweitert, was sich wiederum auf das „Verstehen“ positiv auswirkt.<sup>8</sup> Grundsätzlich gilt es anzumerken, dass jegliche menschliche Äußerungsform für eine hermeneutische Interpretation nützlich und möglich ist. Schriftliche Formen, wie etwa verschiedene Textarten, bilden allerdings den Hauptgehalt.<sup>9</sup> Die Textarten, die in dieser Diplomarbeit Eingang finden, sind einerseits wissenschaftliche Primär- und Sekundärliteratur und andererseits Quellen und Dokumente, beispielsweise von der EU oder den Vereinten Nationen, die mittels der Dokumentenanalyse untersucht werden. Weiters werden auch einzelne politische Reden in und für diesen Rahmen berücksichtigt.

In den meiste Fällen wird die Textanalyse mittels einer entsprechenden Inhaltsanalyse durchgeführt. Darunter versteht man allgemein *„die systematische, regelgeleitete und intersubjektiv nachvollziehbare Beschreibung von Kommunikationsinhalten.“*<sup>10</sup> In der sozialwissenschaftlichen Forschung wird quasi permanent eine Inhaltsanalyse durchgeführt, wobei unerkannte oder versteckte Inhalte erkannt und in der Tradition der Hermeneutik interpretiert werden sollen.<sup>11</sup> Überdies gilt es, thematische Zusammenhänge zu verorten, um

---

<sup>7</sup> Vgl. Krumm, Thomas/Noetzel, Thomas/Westle Bettina: Ausgewählte wissenschaftstheoretische Grundlagen und Grundfragen, in: Westle, Bettina (2009), S. 105.

<sup>8</sup> Vgl. ebd. S. 297f.

<sup>9</sup> Vgl. ebd. S. 300.

<sup>10</sup> Ebd. S. 334 .

<sup>11</sup> Vgl. ebd. S. 335.

gezielt bestimmte Inhalte herauszufiltern, die für den weiteren Verlauf des Forschungsprozesses von Bedeutung sind. Auch für diese politikwissenschaftliche Arbeit wird daher eine vergleichbare Methode verwendet, die ebenfalls auf bereits vorhandenen Daten beruht und sich daher optimal für eine Analyse des Politikfeldes Klimapolitik eignet. Gerne wird der Klimawandel in der alltäglichen (Medien-)Kommunikation aufgegriffen, allerdings unterscheidet sich der für diese Diplomarbeit verwendete Ansatz diametral vom „common sense“, indem eine Systematisierung mittels Validität und Reliabilität der Problemstellung forciert wird.

### **2.2.2. Dokumentenanalyse**

Eine weitere Methode, die in diese Diplomarbeit Eingang findet, ist die Dokumentenanalyse. Vor allem im Zusammenhang mit den Dokumenten der EU und zum Teil auch der Vereinten Nationen, sowie anderer internationaler Organisationen und Institutionen, ist diese Arbeitsweise unumgänglich. Ein Dokument ist zumeist eine textliche Quelle, wobei dies keine unbedingte Voraussetzung sein muss. Überdies können auch Tabellen, Grafiken, Bilder und audiovisuelle Aufzeichnungen sowie Kombinationen daraus Dokumente sein. Nicht zu vergessen sind auch elektronische Dokumente die vor allem aufgrund des Aktualitätsanspruchs dieser Diplomarbeit von Bedeutung sind. Daneben können aber auch verschiedene Arten von Dokumenten typologisiert werden. Handelt es sich um Dokumente, die einen bestimmten Sachverhalt beschreiben (z.B. Nachrichten) so werden diese als deskriptiv bezeichnet. Präskriptive Dokumenten geben eine gewisse Norm oder Verhaltensweise vor (z.B. Gesetze oder Verwaltungsbescheide), hingegen logisch-analytische Dokumente Auskunft über Gesetzmäßigkeiten erteilen und mögliche zukünftige Entwicklungen prognostizieren. Die Leitfrage bei der Dokumentenanalyse lautet generell: Wer teilt wem was in welcher Form und mit welcher Absicht mit? <sup>12</sup> -Grenzen sind aber im Bereich der Prozesshaftigkeit zu ziehen, da in den meisten Fällen nur Ergebnisprotokolle und keine Verhandlungsdokumentationen vorliegen. Dennoch, oder gerade aus diesem Grund, ist diese Form der Analyse gut mit anderen Verfahren kombinierbar.<sup>13</sup>

Im Rahmen dieser wissenschaftlichen Arbeit stellt die Dokumentenanalyse eine wichtige Form der Politikfeld- sowie Implementierungsanalyse dar und findet daher speziell für die Untersuchung der vielen EU-Dokumente Anwendung, da diese zum Großteil keinen Eingang in die wissenschaftliche Sekundärliteratur gefunden haben. Die Dokumente der einzelnen EU-

---

<sup>12</sup> Vgl. ebd. S. 325ff.

<sup>13</sup> Vgl. ebd. S. 333.

Organe sind somit quasi die Primärquellen dieser Arbeit. Für den Erkenntnisgewinn sind einerseits Dokumente wichtig, die klare Tatsacheninformationen vermitteln und andererseits jene aus denen man erst diese Informationen herausfiltern muss.<sup>14</sup> Nach der heuristischen Findung der geeigneten Dokumente im Rahmen dieser Diplomarbeit, erfolgt eine inhaltliche Analyse mit einer anschließenden Auswertung des Inhalts sowie einer Kontextualisierung – dies ist vergleichbar mit den Methoden der Text- und Inhaltsanalyse. Die Dokumente werden weiters auch auf ihren Wortgehalt, ihren systematischen Kontext sowie ihre historische Entwicklung untersucht.

### 2.2.3. Policy-Analyse

Policy-Analyse, oder auch Politikfeldanalyse genannt, befasst sich mit den konkreten Inhalten, Determinanten und Wirkungen politischen Handelns. Eine derartige Hinwendung der politikwissenschaftlichen Forschung auf eine inhaltliche Dimension von Politik ist nicht zuletzt auf den wachsenden Beratungsbedarf in den 1970er Jahren zurückzuführen.<sup>15</sup> Der policy-analytische Forschungsansatz basiert vor allem auf den richtungsweisenden Definitionen Thomas S. Dyes:

*„Policy Analysis is what governments do, why they do it, and what difference it makes.“<sup>16</sup>*

Im Kern orientiert sich die heutige Policy-Analyse noch an diesem begrifflichen Grundverständnis:

*„Politikfeldanalyse fragt danach, was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken“<sup>17</sup>*

In diesem Zitat wurde „governments“ durch den Begriff der politischen Akteure interpretierend erweitert. Jene können nach dieser Auffassung sowohl Individuen (Politiker, Interessensvertreter, Wissenschaftler, Journalisten etc.) als auch Organisationen (Regierungen, Ministerien, Verbände etc.) sein.<sup>18</sup>

Grundsätzlich grenzt sich der Begriff „policy“ von den anderen beiden Politikdimensionen „polity“<sup>19</sup> und „politics“<sup>20</sup> ab. Als „policy“ wird der inhaltliche und materielle Teil von Politik

---

<sup>14</sup> Vgl. Del Fabro, Benjamin (2007) : Internationale sowie europäische klimapolitische Rahmenbedingungen und ihre Umsetzung in Österreich. Eine policy-analytische Betrachtung, Dipl., Wien, S. 39f.

<sup>15</sup> Vgl. ebd. S. 4.

<sup>16</sup> Thomas S. Dye (1976) zitiert nach: Schubert/Bandelow, in: ders. (2003), S. 3.

<sup>17</sup> Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.: Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse, in: ders. (2003), S. 4.

<sup>18</sup> Ebd.

<sup>19</sup> „Polity“ bezeichnet die strukturelle Dimension von Politik.

<sup>20</sup> „Politics“ steht für die prozessualen Aspekte von Politik.

verstanden, der sich beispielsweise in Gesetzen, Verordnungen, Entscheidungen, Programmen oder anderen Maßnahmen lokalisiert. Zwar ist die Abgrenzung der drei zentralen Politikdimensionen für eine entsprechende Forschung durchaus sinnvoll – dennoch ist anzumerken, dass „policy“, „polity“ und „politics“ immer zusammen gedacht werden müssen, da ansonsten an der politischen Realität vorbei analysiert werden könnte.<sup>21</sup> Der Policy-Begriff kann und soll sowohl in prozessualer als auch in struktureller Hinsicht verfeinert werden. So wird der Policy-Prozess beispielsweise logisch in unterschiedliche Prozessphasen oder anhand unterschiedlicher struktureller Komponenten unterteilt.<sup>22</sup> Politik per se wird in der Policy-Forschung als ein veränderbarer und selbst verändernder Prozess verstanden. Die Policy-Analyse versucht, konkrete politische Ergebnisse zu präsentieren, indem sie sowohl praxisorientiert forscht als auch theoretische Ziele verfolgt um Wissen über und für die Politik bereitzustellen. Viele Policy-Forscher verstehen ihre Forschung weiters als interaktions- und problemorientierte Wissenschaft und probieren multidisziplinär nach den „bestmöglichen“ Lösungen zu suchen.<sup>23</sup>

Policy-Analyse kann auf verschiedenen Ebenen durchgeführt werden. Für diese Diplomarbeit sind die nationale(n), internationale sowie die supranationale Stufe(n) von Bedeutung. Grundlegend für eine Analyse jeder Ebene – auch im Zusammenspiel mehrerer – ist der so genannte Policy-Cycle. Hier wird versucht, auf der Basis des Prinzips des „Policy-Makings“ eine prozessuale Be- und Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme durch Politik mittels eines Phasenmodells kreisförmig schematisch darzustellen.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Vgl. Schubert/ Bandelow, in: ders. (2003), S. 5ff.

<sup>22</sup> Vgl. Schneider Volker/Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden, S. 48.

<sup>23</sup> Vgl. Schubert/Bandelow, in: ders. (2003), S. 5ff.

<sup>24</sup> Vgl. Del Farbro (2007), S. 6f.

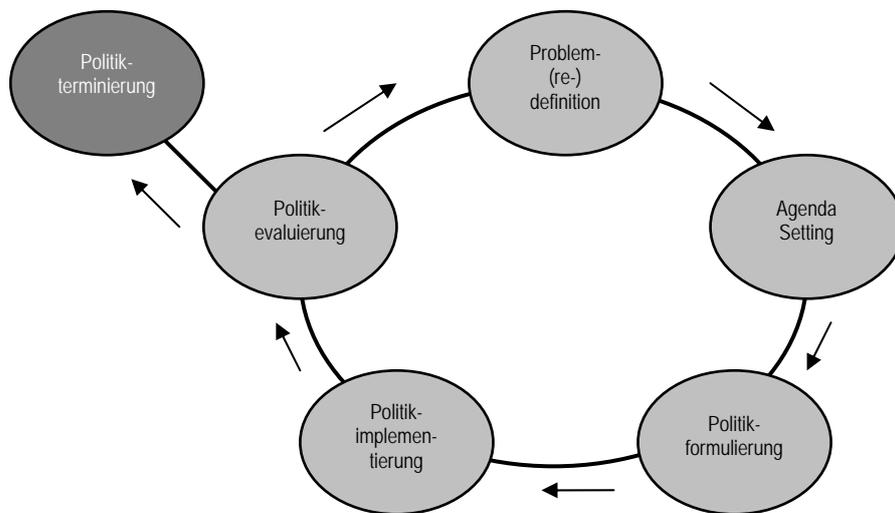


Abb.1 Idealtypischer Policy-Cycle<sup>25</sup>

Der idealtypische Policy-Cycle beginnt mit der Problemwahrnehmung und Agenda Settings um ein Problem überhaupt als solches in der politischen Öffentlichkeit zu artikulieren. Danach werden aus diesen akzentuierten Problemen Vorschläge und Forderungen formuliert, wobei politische Ziele und die Diskussion unterschiedlicher Handlungsalternativen eine wichtige Rolle spielen. Im darauffolgenden Bereich der Politikimplementierung wird das beschlossene Programm von den zuständigen Institutionen, Organisationen etc. versucht umzusetzen. Allerdings kann es in diesem Bereich zu Verzögerungen oder sogar Verhinderungen kommen. Im Vordergrund der (möglichen) vorletzten Phase des Policy-Cycles steht die Evaluierung. Hier werden die angestrebten politischen Ziele auf ihre Wirkungskraft überprüft und je nach Ergebnis gegebenenfalls wieder zu einer (Re-)Definition des Problems zurückgeführt, von wo aus der Policy-Cycle von Neuem beginnt. Ist das Evaluationsergebnis allerdings „zufriedenstellend“<sup>26</sup>, so wird das zugrundeliegende Problem als gelöst angesehen.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Eigene Darstellung, in Anlehnung an: Jann, Werner/Wegrich, Kai: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle, in: Schubert/Bandelow (2003), S. 82.

<sup>26</sup> An dieser Stelle sei angemerkt, dass eine „Zufriedenstellung“ auch eine nur vorläufige Terminierung bedeuten kann. Klaus Schubert spricht in diesem Zusammenhang sogar von einer unglücklichen Bezeichnung, da eine endgültige Terminierung eines politischen Programms eher selten vorkommt.

<sup>27</sup> Vgl. Jann/Wegrich, in: Schubert/Bandelow (2003), S. 83ff.

Der Vorteil des Policy-Cycle-Modells ist die Bildung komplexer Voraussetzungen, Einflussfaktoren und Ergebnisse für den Policy-Prozess. Außerdem wird hiermit vermittelt, dass Policies keine statischen Angelegenheiten sind, sondern eher prozessualen Charakter haben.<sup>28</sup>

*„The model also suggests the continuous nature of the policy process. No policy decision or solution is ‘final’ because changing conditions, new information, and shifting opinions will require policy reevaluation and revision. [...] Thus, policy at any given time is shaped by the interaction of long-term social, economic, technological, and political forces and short-term fluctuations in the political climate.”<sup>29</sup>*

Die einzelnen Phasenaufteilungen sind analytischer Natur und in der politischen Realität wohl eher selten anzutreffen. Ebenso gibt es klarerweise Überlappungen in der Materie, sodass eine eindeutige Abgrenzung zwischen den einzelnen Policy-Phasen nicht getätigt werden kann.<sup>30</sup> Daher kommen in der einschlägigen Literatur auch durchaus kritische Betrachtungen des Policy-Cycles vor<sup>31</sup>. Trotzdem ist und bleibt das Phasenmodell ein grundlegendes Hilfskonstrukt zur Analyse bestimmter Politikfelder – wie etwa der Klimapolitik.

Des Weiteren ist die Policy-Analyse im Sinne einer Mehrebenenanalyse für das Betrachtungsfeld der EU von Bedeutung, da (auch im Bereich der Klimapolitik) unterschiedliche Entscheidungsregeln und Politikerebenen zusammenarbeiten und –wirken.<sup>32</sup> Nicht außer Acht zu lassen ist in diesem Zusammenhang auch die Immanenz von Policy-Akteuren, die in einem Politikfeld unterschiedliche Positionen zueinander eine bestimmte Akteurskonstellation einnehmen. Dies wird zunehmend in der Policy-Analyse zu einem Sammelbegriff, der die Beziehungen der Akteure anhand ihrer Interessen, Kooperationen oder auch Konflikte formuliert. Ebenso sind Politiknetzwerke, die besonders auf die Struktur verweisen, die Akteure während der Artikulation einer öffentlichen Politik innehaben, von Bedeutung, da sie auch auf Kommunikation und diverse Unterstützungsformen abzielen.<sup>33</sup> Insbesondere in Bereichen wie Umwelt- und Klimapolitik spielen diese zumeist hochprofessionellen Netzwerke eine wichtige Rolle, da sie mögliche Szenarien über Problemlösungen entwerfen.

---

<sup>28</sup> Vgl. Del Fabro (2007), S. 25.

<sup>29</sup> Kraft, Michael E./Vig, Norman J: Environmental Policy from the 1970s to 2000. An Overview, in: Vig, Norman J. (2000) Hg.: Environmental Policy. New Directions for the Twenty-First Century, S. 9.

<sup>30</sup> Vgl. Schneider /Janning (2006), S. 49f.

<sup>31</sup> Kritik am Policy-Cycle üben diverse Wissenschaftler beispielsweise am Fehlen eines theoretischen Backgrounds sowie an der Beliebigkeit der Benennung der einzelnen Phasen.

<sup>32</sup> Vgl. Eberlein, Burkhard/Grande, Edgar: Entscheidungsfindung und Konfliktlösung, in: Schubert/Bandelow (2003), S. 198.

<sup>33</sup> Vgl. Schneider/Janning (2006), S. 68.

Da diese Diplomarbeit auch in Kapitel 3.3. eine Auseinandersetzung mit naturwissenschaftlichen Debatten bzw. Diskursen wiedergeben wird, ist eine diskursanalytische Betrachtung des Politikfeldes Klimapolitik sinnvoll. Aus diesem Grund wird die Policy-Analyse im Gefüge der einschlägigen Debatten hier auch als ein Diskursfeld beschrieben, in dem

*„beteiligten Akteuren bestimmte Wahrnehmungsformen, Weltanschauung und Glaubenssysteme zugeordnet werden.“<sup>34</sup>*

Bestimmte Wissenssysteme werden reproduziert und als rhetorische Diskursstrategie verwendet. Dies kann in weiterer Folge zu einer mehr oder weniger starken Beeinflussung der Entscheidungsträger führen und somit (neue) relevante politikwissenschaftliche Betrachtungsfelder öffnen. Ebenso können mit einer diskursanalytisch orientierten Politikfeldanalyse kollektive Entitäten – so genannte Diskurskoalitionen – in ihren Veränderungen und Interessenspositionen in den politischen Auseinandersetzungen erklärt werden.<sup>35</sup>

### **2.3. Theorien**

*„Theorien sind ein integraler Bestandteil menschlichen Lebens und ein konstitutiver Bestandteil wissenschaftlichen Arbeitens, da sie unsere Beobachtungen anleiten und ordnen.“<sup>36</sup>*

Klimapolitik ist ein Politikfeld, das bereits sowohl vertikal als auch sektoral in die EU integriert wurde. Um diese wissenschaftliche Arbeit auch in einen adäquaten theoretischen Rahmen fassen zu können, beschäftigt sich dieser Abschnitt mit den Integrationstheorien sowie mit semi-methodologischen Ansätzen zur Lösung des Erklärungsproblems der klimapolitischen europäischen Integration.

*„Theoretische Ansätze werden benötigt, um der empirischen Analyse den Weg durch die vielfältige Realität zu zeigen; damit legen sie die Basis und geben den Rahmen für die empirische Analyse.“<sup>37</sup>*

Mittels vieler verschiedener Integrationstheorien wurde und wird in den entsprechenden wissenschaftlichen Disziplinen versucht die institutionelle Entwicklung der EU in ihrer sektoralen, vertikalen und horizontalen Ausdehnung zu erklären.<sup>38</sup> Die beiden großen

---

<sup>34</sup> Ebd. S. 69.

<sup>35</sup> Vgl. Schneider/Janning (2006), S. 69.

<sup>36</sup> Pollak, Johannes/Slominski, Peter (2006): Das politische System der EU, Wien, S. 52.

<sup>37</sup> Luif (2007), S. 15.

<sup>38</sup> Vgl. Rittberger, Berthold/Schimmelfenning Frank: Integrationstheorien: Entstehung und Entwicklung der EU, in: Holzinger, Katharina et.al (2005): Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte, Paderborn u.a., S. 22.

Theorieschulen, die im Zusammenhang mit der europäischen Integration stehen, sind der Supranationalismus und der Intergouvernementalismus. Im Groben unterscheiden sie sich einerseits in der Frage, „*ob der Integrationsprozess ein eigendynamischer, transformativer Prozess ist oder nicht*“<sup>39</sup> und andererseits in jener nach den Hauptakteuren, die im Integrationsprozess der EU federführend sind. Der Supranationalismus bejaht die erste Frage und bezeichnet europäische Institutionen als hauptverantwortlich – der Intergouvernementalismus hingegen sieht Staaten als die wichtigsten Akteure und als Steuerungselemente für die Integration an. Innerhalb dieser Strömungen haben sich in den letzten Jahrzehnten mehrere Theorien etabliert, wie beispielsweise Neofunktionalismus, Institutionalismus, Konstruktivismus oder der Liberale Intergouvernementalismus.<sup>40</sup> Aber auch theorienübergreifende Ansätze, wie etwa das Modell der Multi-Level-Governance, versuchten europäische Prozesse zu erklären. Da es allerdings momentan keine Theorieströmung vermag die Gesamtheit der Entwicklungen der EU und die im Speziellen für diese Arbeit relevante Klimapolitik zu erklären, wird nachstehend auf mehrere theoretische Ansätze zurückgegriffen.

### **2.3.1. Neofunktionalismus**

Die Anfänge des zum Supranationalismus zu zählenden Funktionalismus – und damit auch des Neofunktionalismus – liegen in den Ausführungen von David Mitrany, der bereits in den 1940er Jahren aus den Theorien der Internationalen Beziehungen neue Ansichten über zukünftiges Zusammenleben hervorbrachte. Er ging dabei der Frage nach, welche Funktionen ein zeitgemäßes, überstaatliches sowie friedliches System erfüllen sollte und rückte dabei vom nationalstaatlichen Denken ab.<sup>41</sup> „Unpolitische“ Fragen, wie etwa die Regulierung diverser Wirtschaftssektoren oder anderer transnationaler Aufgabenbereiche, sollten Zentrum des funktionalistischen Konzepts werden.<sup>42</sup>

*„Handlungsanleitend folgt daraus ein technokratisch-rationalistischer Prozess der Integration, der mit den Worten form follows function beschrieben werden kann“<sup>43</sup>*

Auf die EU angewandt bedeutet „form follows function“, dass durch die Gründung einer supranationalen Institution in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) ein vertrauenswürdiger Prozess gestartet wurde, der weitere Kooperationen auch in anderen

---

<sup>39</sup> Ebd. S. 23

<sup>40</sup> Vgl. ebd. / sowie vgl. Pollak/Slominski (2006), S. 54ff.

<sup>41</sup> Vgl. Pollak/Slominski (2006), S. 55.

<sup>42</sup> Vgl. Conzelmann, Thomas : Neofunktionalismus, in : Schieder, Siegfried/Spindler Manuela (2006) Hg.: Theorien der Internationalen Beziehungen, S. 149.

<sup>43</sup> Pollak/Slominski (2006), S. 55.

Politikbereichen und einer Ausweitung der Interessensgemeinschaft(en) in der Zukunft hervorrief. Der Neofunktionalismus gilt als erster ursprünglicher klassischer Integrationsansatz und war über Jahrzehnte hinweg *die* vorherrschende Theorie in diesem Bereich. Politische Integration ist demnach:

*„[...] the process whereby political actors [...] in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new center, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states. The end result of a process of political integration is a new political community, superimposed over the pre-existing ones.“<sup>44</sup>*

Die Integration wird hierbei in erster Linie als ein Entwicklungsgang angesehen, der von politischen und wirtschaftlichen Eliten angeführt wird.<sup>45</sup> Dies ist neben der Benennung der Integration als ein politischer Prozess, dem Fokus auf intersubjektiv nachvollziehbaren Analysen realweltlicher Integrationsprozesse und der besonderen Wertschätzung der supranationalen Organe als Voraussetzung für weitere Integrationsschritte ebenfalls ein Element der Weiterentwicklung vom ursprünglichen Funktionalismusansatz hin zu seinem Nachfolger.<sup>46</sup> Das wichtigste Element des Neofunktionalismus und derer Vertreter (unter anderem Ernst Haas, Leon Lindberg, Joseph Nye und Philippe Schmitter) ist das Konzept des Spillover-Mechanismus, wobei dieser funktional, politisch oder auch institutionell geformt sein kann. Funktional gesehen entwickelt sich ein „Integrationszog“<sup>47</sup>, der aus der logischen Zusammenführung einzelner Politikbereiche<sup>48</sup> entsteht und zur Nachfrage nach weiteren Integrationsschritten führt. Der politische Spillover zielt auf die persönliche Erkenntnis von Interessensgruppen, Bürokraten und anderen nationalen politischen Akteuren ab, die die Vorteile gemeinschaftlichen transnationalen Handelns erkennen. Hingegen zeigt seine institutionelle Form auf den „Informationsvorsprung“<sup>49</sup> der Akteure von supranationalen Behörden.<sup>50</sup> Die europäische Integration ist nach Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz und Neil Fligstein das Produkt von Erweiterungen transnationaler Austauschbeziehungen, der Wirkkraft der supranationalen Administrationen diese Netzwerke zu organisieren sowie der ansteigenden Regeldichte auf EU-Ebene.<sup>51</sup> Heutige Autoren gehen aber neben dem zentralen

---

<sup>44</sup> Haas, Ernst B: *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957, 1958.*, zitiert nach: Luif (2007), S. 15.

<sup>45</sup> Vgl. Lemke, Christiane (2008): *Internationale Beziehungen. Grundkonzepte, Theorien und Problemfelder*, München u.a., S. 181f.

<sup>46</sup> Vgl. Conzelmann, in : Schieder /Spindler (2006), 151ff.

<sup>47</sup> Pollak/Slominski (2006) S. 57.

<sup>48</sup> Beispielsweise erfordern gewisse Produktionen gemeinschaftliche Normen oder auch eine europaweite Koordinierung der Transportwesens

<sup>49</sup> Pollak/Slominski (2006) S. 57.

<sup>50</sup> Vgl. Rittberger/Schimmelfenning (2005), S. 34f. / sowie vgl. Pollak/Slominski (2006), S. 55f.

<sup>51</sup> Vgl. Pollak/Slominski (2006) S. 57.

Spillover auch noch von einem möglichen „Spillback“<sup>52</sup> – also einer Re-Nationalisierung – aus. Hier wird versucht auf die Kritik, der Neofunktionalismus könne Stagnationsphasen durch nationalstaatliche Präferenzen im europäischen Integrationsprozess nicht erklären, einzugehen. Solange sich die europäische Integration auch in der Zukunft noch erweitert bzw. vertieft, wird der Neofunktionalismus, vor allem mit seinem Spillover-Konzept – selbst von Kritikern<sup>53</sup> – als äußerst relevante und wichtige Integrationstheorie angesehen.

Stone Sweet und Sandholtz führen überdies noch eine weitere Größe zur Begründung des Integrationswachstums an – die so genannte „Verregelung“:

*„Regierungen mögen die vertraglichen Regeln der europäischen Integration durchaus entsprechend ihrer Präferenzen und ihrer Verhandlungsmacht setzen; anschließend entwickeln sich diese jedoch in einem komplexen sozialen Prozess mit zahlreichen Akteuren und in zahlreichen Politikfeldern, den die Regierungen nicht (vollständig) vorhersagen und kontrollieren können.“<sup>54</sup>*

Die entsprechenden Akteure passen sich nämlich einerseits den neuen Regeln an, die unter anderem dann erneut an zukünftigen Regelentwicklungen teilnehmen und bekommen andererseits auch nicht immer konkrete Handlungsvorgaben, die dadurch wiederum zu einer Art selbständigerem Bestimmungsrahmen führen.<sup>55</sup>

In vielen Bereichen ähneln rationalistische Ansätze des Supranationalismus den liberalen Annahmen des Intergouvernementalismus. So sehen beide Erklärungsversuche den starken Einfluss gesellschaftlicher Interessen für den europäischen Integrationsprozess und erkennen Regierungen als wichtige Akteure in zwischenstaatlichen Verhandlungen an. Allerdings – und hier wird der Unterschied im Speziellen für diese Arbeit deutlich – werden gesellschaftliche Zielsetzungen nach den Behauptungen des Supranationalismus nicht abgesondert staatlich vermittelt. Diese organisieren sich transnational und interagieren direkt mit den supranationalen Organen auf der EU-Ebene.<sup>56</sup> Gerade für den Forschungsgegenstand der Klimapolitik und auch der Energiepolitik sind die (liberalen) intergouvernementalistischen Ansichten aus diesen Gründen als nicht optimal brauchbar zu bewerten.

---

<sup>52</sup> Ebd. S. 58.

<sup>53</sup> Vgl. Wolf, Dieter: Neo-Funktionalismus in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (2006) Hg.: Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, S. 85.

<sup>54</sup> Rittberger/Schimmelfenning, in: Holzinger (2005), S. 36.

<sup>55</sup> Vgl. ebd. S. 37.

<sup>56</sup> Vgl. ebd. S. 38.

Für konstruktivistische Teile von supranationalen Theorien hängt der Integrationswille der Akteure vom Identifikationsgrad mit Europa und somit der EU sowie von der Legitimität eines Integrationsschrittes und seiner Anschlussfähigkeit an politische Konzepte im nationalen Aufgabenkreis ab. Zusätzlich nimmt auch der Neofunktionalismus an, dass über die Sozialisation mit EU-Politiken die Integrationsbereitschaft steigt.<sup>57</sup>

*„Darüber hinaus aber kann der Integrationsprozess transformative Wirkungen haben, indem er die Identifikation mit der EU stärkt, die Legitimität weiterer Integration erhöht und Raum für deliberative Prozesse bietet.“<sup>58</sup>*

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass supranationale Akteure, Organe und Institutionen für den Neofunktionalismus im Mittelpunkt des Integrationsprozesses verortet sind. Der Motor dieses Prozesses ist der Spillover-Mechanismus. Für die Betrachtung der europäischen Klimapolitik und ihrer Strategie scheint vor allem der funktionale Spillover zunächst von Interesse zu sein, da durch das grenzüberschreitende Kernproblem die Logik der Vereinheitlichung und der Ausweitung eines Bereiches und des unmittelbar damit zusammenhängenden nächsten Politikbereiches gegeben ist.

### **2.3.2. Akteurszentrierter Institutionalismus**

Der akteurszentrierte Institutionalismus fügt sich in die Reihe von institutionalistischen Ansätzen ein. Die theoretischen Grundannahmen des Institutionalismus gehen davon aus, dass menschliche Handlungen stark von bereits bestehenden gesellschaftlichen Direktiven, Annahmen und Traditionen beeinflusst sind. Daher sind Akteure, die innerhalb eines Policy-Netzwerkes agieren, wie in Punkt 2.2.3. beschrieben, nicht frei von ihrer institutionellen Umgebung zu betrachten.<sup>59</sup> James March und Johan Olsen erarbeiteten Ende der 1980er Jahre diesen Ansatz, der als Kritik an der Behauptung, Handlungen seien nur als Folge unabhängiger Selektion von Alternativen, zu verstehen ist. Somit wird auch der Staat nicht als Summe einzelner oder gesamtgesellschaftlicher Vorgänge verstanden, sondern als Akteur mit:

*„[...]standard operation procedures and structures that define and defend values, norms, interests, identities, and beliefs.“<sup>60</sup>*

Außerdem sieht der Institutionalismus den europäischen Integrationsprozess nicht als linear und von den Mitgliedstaaten bestimmt verlaufend. Vielmehr wird auf den Einfluss

---

<sup>57</sup> Vgl. ebd. S. 39.

<sup>58</sup> Ebd.

<sup>59</sup> Vgl. Del Fabro (2007), S. 30.

<sup>60</sup> March, James/Olsen, Johan: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York, 1989, zitiert nach: Pollak/Slominski (2006), S. 63.

supranationaler Institutionen Wert gelegt. Daraus folgernd kann das Grundprinzip des Institutionalismus mit „*institutions matter*“<sup>61</sup> dargestellt werden.<sup>62</sup>

Neben subkategorischen institutionalistischen Theorien, wie dem Rational-choice-Institutionalismus, dem soziologischen oder historischen Institutionalismus, ist für das Politikfeld der Umweltpolitik vor allem der akteurszentrierte Institutionalismus von Bedeutung. Dieser wurde von Renate Mayntz und Fritz Scharpf entwickelt und ist vor allem ein adäquater theoretischer Ansatz um Änderungen oder Wandlungen politischer Sichtweisen in einem Politikbereich zu begründen.<sup>63</sup> Allgemeiner gesprochen, wollten Mayntz und Scharpf einen Ansatz schaffen, der politische Prozesse beschreibt, welche von den Interaktionen individueller und korporativer Akteure mit diversen Anlagen bestimmt werden und unter gewissen Prämissen ein Politikfeld gestalten. Wichtig hierbei ist allerdings die Betonung auf das Interaktionslevel der Akteure untereinander, das politische Entscheidungen beeinflussen.<sup>64</sup> Jedoch darf nicht vergessen werden, dass je nach Betrachtungsfeld unterschiedliche Formen von Akteurskonstellationen, die durchaus sehr komplex sein können, auftreten.<sup>65</sup> Politikinhalt sind daher auf intentional handelnde und interagierende Akteure in einer bestimmten institutionellen Umgebung zurückzuführen. Jenes Handeln, das vornehmlich „*Kosten-Nutzen-kalkulierend und zielorientiert*“<sup>66</sup> ausgebildet ist, wird somit von diversen Sichtweisen geprägt. Dadurch entstehen gewisse Handlungsspielräume, die allerdings auch genau durch denselben Prozess eingeschränkt werden können.<sup>67</sup> Veränderungen im politischen Konstellationsprozess sind daher durch die jeweiligen Institutionen möglich:

*„[...] indem sie die Perzeptionen und Präferenzen von Akteuren prägen und damit nicht nur die Wege, die Akteure in ihrem Handeln einschlagen, sondern auch die Ziele, die sie verfolgen.“*<sup>68</sup>

Institutionalistische Ansätze, wie in der akteurszentrierten Form, basieren auf den Annahmen, dass sich Institutionen auch in unterschiedlichen Ländern und zu unterschiedlichen Zeiten verschieden präsentieren und interagieren. So ist der akteurszentrierte Institutionalismus ein sehr guter Rahmen um vergangene politische Entscheidungen zu erklären oder zu

---

<sup>61</sup> Pollak/Slominski (2006), S. 63.

<sup>62</sup> Vgl. ebd.

<sup>63</sup> Vgl. Peters, Dirk/Wagner, Wolfgang: Die EU in den internationalen Beziehungen, in: Holzinger (2005), S. 241.

<sup>64</sup> Vgl. Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen, S. 75ff.

<sup>65</sup> Vgl. Del Fabro (2007), S. 31.

<sup>66</sup> Peters/Wagner, in: Holzinger (2005), S. 241.

<sup>67</sup> Vgl. ebd.

<sup>68</sup> Ebd. S. 241f.

systematisieren, um so wiederum Problemlösungen zu erarbeiten.<sup>69</sup> Vor allem der Wandel der Haltung hin zu einer europäischen Umwelt- und damit auch Klimapolitik, die durch die Einheitliche Europäische Akte eingeleitet wurde, ist durch diesen Ansatz zu erklären. Die vertraglichen Neuerungen riefen nämlich vor allem institutionelle Neuerungen hervor, die mit dem Prinzip der Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens und der Verankerung der Klimapolitik im Vertrag von Lissabon einzeln punktuell benannt werden können. Eine genauere Ausführung über die Änderungen und Neuerungen, die im Zusammenhang mit dem akteurszentrierten Institutionalismus erarbeitet werden, findet sich in Kapitel 4.6.

### 2.3.3. Multi-Level-Governance

Der Multi-Level-Governance-Ansatz ist weniger als eine Theorie sondern eher als eine „*Synthese von policy-orientierten und institutionenzentrierten Modellen*“<sup>70</sup> zu verstehen. Dieser Ansatz kommt zumeist dann ins Spiel, wenn die Besonderheit der EU als ein System „*sui generis*“ konkretisiert werden soll.<sup>71</sup> Seit den 1990er Jahren und der ständigen Erweiterung und Vertiefung der europäischen Integration erfuhren auch neue Forschungsansätze, die über die klassischen theoretischen Annahmen hinausgingen, eine verstärkte wissenschaftliche Aufmerksamkeit. Verkürzte theoretische Darstellungen der EU entstanden, da die immer komplexer werdenden politischen Strukturen nicht mehr ausreichend durch innenpolitische oder internationale Erklärungsmodelle beschrieben werden konnten.<sup>72</sup> „Governance“ kann allgemein als Zusammenspiel politischer Prozesse bezeichnet werden,

*„die an kodifizierte Normen und eingeübte Regeln im Rahmen politischer Institutionen geknüpft sind, aber nicht unbedingt einer Regierung im herkömmlichen, nationalstaatlich verfassten Sinn bedürfen“<sup>73</sup>.*

Beate Kohler-Koch und Markus Jachtenfuchs definieren den fast schon inflationär verwendeten Begriff als

*„the continuous political process of setting explicit goals for society and intervening in it in order to achieve these goals“<sup>74</sup>.*

---

<sup>69</sup> Vgl. Scharpf (2000), S. 82ff.

<sup>70</sup> Pollak/Slominski (2006), S. 67.

<sup>71</sup> Vgl. Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin: Der Multi-Level Governance-Ansatz, in: Bieling/Lerch (2006), S. 223.

<sup>72</sup> Vgl. Walk, Heike: Demokratische Herausforderungen für Multi-Level-Governance. Ein Blick aus partizipativer Perspektive, in: Brunnengräber, Achim/Walk, Heike (2007) Hg.: Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt, Baden-Baden, S. 33.

<sup>73</sup> Lemke (2008), S. 172.

<sup>74</sup> Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate: Governance and Institutional Development in: Wiener, Antje/Diez, Thomas: European Integration Theory, Oxford, 2004, zitiert nach: Pollak/Slominski (2006), S. 64.

Als eine der ersten Untersuchungen von Mehrebenensystemen können Gary Marks' Ausführungen zu Beginn der 1990er Jahre genannt werden. Er unterschied sich von den bisherigen erklärenden Theorien vor allem hinsichtlich der Fokussierung der Bestimmung der EU als ein politisches System. Außerdem legte er weniger Wert auf die Betrachtung der Integrationstheorien. Für Marks impliziert Multi-Level-Governance die steigende gegenseitige Dependenz der Regierungen von verschiedenen Ebenen sowie nicht-staatlichen Akteuren.<sup>75</sup> Marks definiert Multi-Level-Governance daher als

*„a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers“.*<sup>76</sup>

Europapolitisch wird dem Mehrebenen-Begriff generell ein Konzept zugrunde gelegt, welches auf die Beobachtung zurückgeht, dass die „alte“ staatliche Außenpolitik Europas immer mehr zu einer „neuen“ europäischen Innenpolitik werde und sich somit vom klassischen Politikfeld der „auswärtigen“ Beziehungen verabschiedet.<sup>77</sup> Eine von mehreren möglichen Definitionen von Multi-Level-Governance lautet daher:

*„Regieren in gekoppelten, nicht hierarchisch organisierten Arenen, in denen Verhandlungslösungen erforderlich sind und die eine dynamische Rollenverteilung beinhalten.“*<sup>78</sup>

In diesem Sinne werden auch Umwelt- und Klimapolitiken immer mehr durch europäische Formungen reguliert und gelenkt sowie durch ein Zusammenspiel aus nationalen und europäischen Akteuren bestimmt.

Ziel des Mehrebenen-Ansatzes ist es, eine Brücke zwischen verschiedenen theoretischen Annahmen herzustellen, um so etwaige Nachteile zu minimieren – vor allem von staatszentrierten Ansätzen. Guy Peters und John Pierre weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass durch die Konsensualitäts- und Kooperationsausrichtung des Mehrebenenansatzes eine Einfügung in praktisch jede bestehende politische Struktur möglich erscheint.<sup>79</sup> Demzufolge werden zwar institutionelle Entwicklungen, anders als beim vorhin genannten Institutionalismus, nicht wirklich erklärt – dafür aber Entscheidungsprozesse.<sup>80</sup> Das System der EU wird als eine Einheit gesehen, wobei sich der Multi-Level-Governance-Ansatz weder

---

<sup>75</sup> Vgl. Walk, in: Brunnengräber/Walk (2007), S. 35.

<sup>76</sup> Marks, Gary: Structural Policy and Multilevel Governance in the European Community, zitiert nach: Walk, in: Brunnengräber/Walk (2007), S. 35.

<sup>77</sup> Lemke (2008), S. 172.

<sup>78</sup> Vgl. Bongardt, Daniel: Multi-Level-Governance und Europäische Umweltpolitik. Akteurskonstellationen und Interaktionen im politischen System der Europäischen Union, in: Brunnengräber/Walk, (2007), S. 58.

<sup>79</sup> Vgl. Walk, in: Brunnengräber/Walk (2007), S. 36.

<sup>80</sup> Vgl. Pollak/Slominski, (2006), S. 64.

nur auf die Betrachtung eines einzelnen Politikfeldes beschränkt, noch ausschließlich auf lediglich eine Ebene des Mehrebenensystems.<sup>81</sup> Diese Entwicklungsgänge werden von den vorherigen Theorieströmungen dieses Kapitels für die Umwelt- und Klimapolitik zwar für ihre vorwiegenden Anwendungsbereiche erwähnt, allerdings nicht ausreichend beantwortet. Folglich stellt der Multi-Level-Governance-Ansatz für diese wissenschaftliche Auseinandersetzung zwar keine grundlegende aber dennoch eine beachtenswerte ergänzende theoretische Perspektive dar.

Zum Verständnis dieses neueren Forschungsansatzes ist es wichtig zu erläutern, dass auf der supranationalen Ebene nicht nur zwischen nationalstaatlichen Regierungen verhandelt wird, sondern auch zwischen relativ autonomen Organen, wie etwa der Europäischen Kommission oder dem Europäischen Parlament. Deswegen entsteht die Besonderheit der je nach Politikfeld unterschiedlichen Akteurs- und Verhandlungsbasis – vor allem von europäischen Akteuren. Durch überregionale Interessensverbände und andere Lobbying-betreibende Einrichtungen existiert daneben auch eine Vielzahl an nicht-staatlichen Akteuren.<sup>82</sup>

*„Supranationale und nationale Politik können nicht mehr als exklusive von einander unabhängige Sphären verstanden und konzipiert werden, sondern müssen vielmehr in ihrem vielfältigen Zusammenspiel analysiert werden.“<sup>83</sup>*

Der Multi-Level-Governance-Ansatz lehnt eine Isolierung dieser politischen Sphären ab. Durch die Inter- und Transnationalisierung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure ist eine exakte Trennung zwischen supranationaler und nationaler Eben tatsächlich nur mehr schwer (theoretisch) fassbar zu machen. Schlagwörter wie „Europäisierung“ oder „Diffusion von Macht“<sup>84</sup> sind für die Entwicklungen im Rahmen des Integrationsprozesses zentral. Mit dem Mehrebenen-Ansatz wird auch die Notwendigkeit einer vermehrten Koordination von Akteuren, die nun auch an Schnittstellen unterschiedlicher Handlungsebenen aktiv werden müssen, deutlich. Dies hat aber auch enorme Vorteile, da (vor allem intermediäre) Akteure neue strategische Möglichkeiten zur Formung von „advocacy coalitions“ vorfinden oder auch Probleme auf eine parallele Ebene verschieben können. Und schließlich haben die mitgliedstaatlichen Akteure selbst über Ratifizierungsprozesse, die auch zu inhaltlichen Änderungen führen können, Einfluss auf Prozesse diverser Ebenen.<sup>85</sup> Für eine entsprechende

---

<sup>81</sup> Vgl. Luif (2007), S. 17.

<sup>82</sup> Vgl. Holzinger (2005), S. 140.

<sup>83</sup> Pollak/Slominski (2006), S. 64.

<sup>84</sup> Lemke (2008), S. 172.

<sup>85</sup> Vgl. Holzinger, Katharina: Institutionen und Entscheidungsprozesse in der EU, in: ders. et. al. (2005), S. 140ff.

Analyse des Zusammenwirkens mehrerer Ebenen und ihrer Akteure im Rahmen der Klimapolitik eignet sich der Multi-Level-Governance-Ansatz daher auch im Kontext dieser Diplomarbeit, da sich vor allem im allgemeinen Politikfeld der Umweltpolitik ein verhältnismäßig beständiger Rahmen dafür etabliert hat.

Die europäische Integration wird nach Gary Marks und Liesbet Hooghe als ein Prozess verstanden, in dem Macht und „Policy-Making“ über mehrere Ebenen (subnational, national und supranational) hinweg geteilt werden. „Regieren“ im Rahmen der EU wird deswegen auch in der Literatur als verflochten und als ohne ein gleichmäßiges Machtzentrum charakterisiert. Auch politische Entscheidungen sind nicht abgetrennt von anderen Ebenen oder gar ausschließlich nur aus der staatlichen Perspektive heraus zu betrachten.<sup>86</sup> Keiner der beiden „Gegenpole“ (Staat versus supranationale Institutionen) könne alleine den europäischen Durchführungsprozess überragen.<sup>87</sup>

*„Vielmehr sind unterschiedliche Politikbereiche an unterschiedlichen Punkten eines Kontinuums zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus anzusiedeln.“<sup>88</sup>*

Politisches Agenda-setting, Umsetzungs- und Implementierungsprozesse sind Kernelemente in der wissenschaftlichen Betrachtung des Politikfeldes Klimapolitik. Genau in diesen Elementen wird auch die Sinnhaftigkeit des Mehrebenen-Ansatzes deutlich, da zwischen den formal zugewiesenen Aufgaben oder Funktionen einzelner europäischer Institutionen und deren realen Umsetzungsverständnissen oft Diskrepanzen auftreten. Dadurch erhalten andere Institutionen, die nicht unbedingt nur auf nationaler oder ausschließlich auf supranationaler Ebene agieren, entsprechende Einflussmöglichkeiten.

#### **2.3.4. Ökologische Sicherheit und „climate security“**

Umweltproblematiken – und im Speziellen Klimaänderungen – haben eine explizite internationale Dimension. Diesen Grundsatz erkannte die EG bereits in den 1970er Jahren, obwohl dazu noch keine rechtlich verpflichtende bzw. vertragliche Grundlage geschaffen worden war.<sup>89</sup> (siehe Kapitel 4.2.) Durch den bereits vorhin beschriebenen Spillover-Effekt gelangen nationale Umweltproblematiken auf die supranationale Ebene der Europäischen Gemeinschaft. Im Laufe der Zeit korrelierte die Umweltpolitik mit der europäischen Außenpolitik durch die Häufung internationaler Konferenzen, Rahmenverträge und

---

<sup>86</sup> Vgl. Pollak/Slominski (2006), S. 65.

<sup>87</sup> Vgl. ebd. S. 66.

<sup>88</sup> Ebd.

<sup>89</sup> Vgl. Peters/Wagner, in: Holzinger (2005), S. 237.

Vereinbarungen.<sup>90</sup> Die EU verstand und versteht ihre Klimapolitik daher nicht nur als Teil der „europäische Innenpolitik“ sondern durchaus auch als Umweltaußenpolitik. Um die globale Perspektive der Klimapolitik anschaulicher zu gestalten, wird in diesem Zusammenhang in der einschlägigen Literatur gerne auf das zu Grunde liegende sicherheitspolitische Risiko des Klimawandels hingewiesen. Zur zusätzlich konzeptionell-theoretischen Beschreibung wird für diese Arbeit der Begriff der „ökologischen Sicherheit“ verwendet.

„Ökologische Sicherheit“ bezeichnet eine sicherheitspolitische Größe, die Sicherheit im erweiterten Sinne auch mit ökologischen Risiken versteht und verbindet. Solche Risiken – also Umweltschäden – können zu Belastungen für die internationalen Beziehungen führen. Damit verbunden sind vor allem folgende Phänomene bzw. Probleme anthropogener Klimaänderungen<sup>91</sup> im kurz- sowie langfristigem Sinne: Grenzüberschreitende Luftverschmutzung und Gewässerverschmutzung, Zerstörung der Atmosphäre durch Emissionen, Vernichtung der Lebensgrundlage von diversen Arten etc.<sup>92</sup> Die Trennung in Verursacher des Umweltschadens und jene, die die Lasten dafür zu tragen haben, wird als Ausgangslage jedes umweltbedingten Konfliktes gesehen. Oft ist dieses „Opfer“ aber gar nicht und nur sehr gering am ursprünglichen Problem beteiligt. Wenn die Kosten von allen in gleichem Maße getragen werden müssen, entstehen zumeist eine entsprechende Disparität und ein nicht unbeträchtliches Maß an Konfliktpotenzial. Um einen Konflikt zu vermeiden bzw. zu verhindern wurden verschiedene konventionelle und ökonomische Instrumente geschaffen, wie beispielsweise Verbote (über den Einsatz von Schadstoffen), Festlegung von Grenzwerten (z.B. von Emissionen) oder Quoten (z.B. von Fangquoten), technologischen Standards sowie Katastrophenverhütung (Frühwarnsysteme), „Ökosteuern“, Joint Implementation-Strategien oder auch Emissionsrechte. Unternehmen fällt es durch die globalisierte Welt allerdings auch leichter in Länder abzuwandern, in denen es keine entsprechenden präventiven Maßnahmen zur ökologischen Konfliktverhütung gibt.<sup>93</sup>

Umweltprobleme führen (bisher) nicht immer alleinig zu militärisch relevanten Konflikten. Die ökologische Sicherheit wird somit unter vielen Aspekten (anthropogen verursacht, globalisierungsbedingt, ökonomisch etc.) gedacht. Dennoch können auch im

---

<sup>90</sup> Vgl. Wurm, Bernadette (2010): Die EU-Arktispolitik im internationalen Kontext, Dipl., Wien, S. 7.

<sup>91</sup> Anthropogen Einflüsse auf das Klima werden vom Menschen produziert bzw. verursacht. Anthropogene Emissionen sind beispielweise: Treibhausgasemissionen, Aerosole aus menschlichen Aktivitäten z.B. aus der Verbrennung von fossilen Treibstoffen oder Abholzung, etc.

<sup>92</sup> Vgl. Wöhlcke, Manfred (1997): Ökologische Sicherheit – Neue Agenda für die Umweltpolitik?, Baden-Baden, S. 8.

<sup>93</sup> Vgl. ebd. S. 9ff.

sicherheitspolitischen Sinne ökologische Konflikte relevant werden – dann nämlich, wenn es etwa um eine Verknappung von strategisch wichtigen Ressourcen und Nutzflächen sowie um den Anstieg von Migrationsbewegungen geht.<sup>94</sup>

*„Die weltweiten Umweltprobleme sind letztlich das Ergebnis einer Fehlentwicklung, die darin besteht, dass die Ressourcenverfügbarkeit und die ökologische Belastbarkeit unseres Planeten endlich sind, während sich die Menschen demographisch und ökonomisch so verhalten, als sei dies nicht der Fall.“<sup>95</sup>*

Der Wettkampf um Ressourcen könnte vor allem dort zum Problem werden, wo Bevölkerungen gezwungen sind ihre lebensnotwendigen Ressourcen mit anderen Gruppen zu teilen, zu denen bereits ein Konfliktverhältnis besteht. Der Klimawandel agiert in diesem Umfeld dann als „Risikomultiplikator“.<sup>96</sup>

Das Konzept der ökologischen Sicherheit ist vor allem dann relevant, wenn es um die Einrichtung von sicherheitspolitischen Maßnahmen vor einem möglichen Konflikt geht, der nicht nur ausschließlich aus militärischen, sondern – dem Namen entsprechend – auch aus ökologischen Ursachen heraus entstehen kann. Im Sinne der Aktualität der Klimaproblematik, müsse nun auch sicherheitspolitisch ein gewisser Handlungsdruck mittels einer hinreichenden Inszenierung erzeugt werden<sup>97</sup>, um den weit gefassten Sicherheitsbegriff auch um den Begriff der ökologischen Sicherheit zu erweitern. Speziell innerhalb der EU hat der Klimawandel daher auch Bestand in Sicherheits- und Militärstrategien, was einen weiteren Beweis für die Reichweite der sozialen, ökonomischen und politischen Auswirkungen der globalen Erwärmung darstellt.<sup>98</sup>

Der Begriff „climate security“, der in diesem Zusammenhang steht, bezeichnet die Sicherheit von Personen und Gesellschaften, die vom Klima direkt beeinflusst werden. Es geht daher – ähnlich wie beim Konzept der ökologischen Sicherheit – weniger um die Sicherheit des Klimas, sondern um die Sicherheit der Menschen. Das Paradoxon hierbei ist aber, dass das

---

<sup>94</sup> Vgl. ebd. S. 16f.

<sup>95</sup> Ebd. S. 106.

<sup>96</sup> Vgl. Wallace, Jennifer: Klimaaspekte: Sicherheit angesichts des Klimawandels, in: Worldwatch Institute (2009) Hg.: Zur Lage der Welt 2009. Ein Planet vor der Überhitzung. Intelligente Politik gegen ein destabilisiertes Klima, Münster, S. 60ff.

<sup>97</sup> Vgl. Beck, Ulrich (2007): Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit, Frankfurt/Main, S. 163.

<sup>98</sup> Vgl. Wallace, in: Worldwatch Institute (2009), S. 60.

menschliche Verhalten und der gesellschaftliche Lebensstil das Klima unmittelbar verändern und so Umweltprobleme verursacht werden können.<sup>99</sup>

### 2.3.5. Weitere theoretische Ansätze

Um zusätzlich ergänzend noch einen Übergang zwischen normativeren Theorien des Mehrebenensystems und dem der Klimapolitik übergeordneten Politikfeld der Umweltpolitik zu schlagen, werden nachstehend noch einige Ansätze, die in diesem Zusammenhang relevant sind, erwähnt:

Im Sinne des politischen Konzepts der „differenzierten Integration“<sup>100</sup> plädiert Fritz Scharpf beispielsweise für eine Anwendung selbiger im Rahmen der Umweltschutzpolitik. Zwar sollen europaweite Harmonisierungen des Schutzniveaus nach wie vor beschlossen werden, doch seien verschiedene Regulierungen für verschiedene Ländergruppen aufgrund von unterschiedlichen mitgliedsstaatlichen Präferenzen durchaus zulässig.<sup>101</sup>

Die Theorie des fiskalischen Föderalismus hat es sich zum Ziel gesetzt, sich mit diversen Problemreichweiten zu beschäftigen:

*„Die Inkongruenz der geographischen Reichweite des Problems und der Jurisdiktionen führt zu räumlichen Externalitäten. Räumliche Externalitäten sind positive oder negative Effekte, die im Territorium einer staatlichen Körperschaft (Jurisdiktion) anfallen, jedoch in einem anderen Territorium verursacht und politisch entschieden oder reguliert werden.“<sup>102</sup>*

Wenn es nun zu einem grenzüberschreitenden Problem (wie etwa dem globalen Klimawandel) kommt, müsse die Jurisdiktion der geographischen Reichweite angepasst werden um eine effiziente Lösung des Problems erreichen zu können. Im Falle der Klimapolitik wäre eine solche Lösung auf der höchstmöglichen jurisdiktionalen Ebene, also etwa der EU oder im Rahmen der Vereinten Nationen anzupeilen.<sup>103</sup> Allerdings betreffen nicht alle Umweltauswirkungen auch alle Staaten im gleichen Maße. Daher bestehe die Notwendigkeit einer „partiellen Kooperation“<sup>104</sup> beispielsweise auch in der EU.

---

<sup>99</sup> Vgl. Trombetta: Maria Julia: Environmental security and climate change: analysing the discourse, in: Harris, Paul G. (2009) Hg.: The Politics of Climate Change. Environmental Dynamics in International Affairs, London et.al., S. 139.

<sup>100</sup> Holzinger, in ders. (2005), S. 143.

<sup>101</sup> Vgl. ebd. S. 145.

<sup>102</sup> Ebd. S. 146.

<sup>103</sup> Vgl. ebd. S. 147.

<sup>104</sup> Ebd.

Etwas anders begegnet der kompetitive Föderalismus (oder auch Theorie des Systemwettbewerbs genannt) den Problemreichweiten. Er geht davon aus, dass ein dezentrales Angebot öffentlicher Güter zu einem Prozess der dynamischen Effizienz und zur Innovationssteigerung durch die Suche nach günstigeren Produktionstechniken führt. Dadurch werden Regierungen oder Institutionen unter Wettbewerbsdruck gesetzt, in der Erwartung auf eine höhere Effizienz in einem gewissen Bereich. Schwierig umzusetzen ist dieses Prinzip allerdings dann, wenn gewisse politische Ziele nicht optimal auf marktorientierte Art und Weise geregelt werden können. So könnten Umweltschutzstandards oder auch Kapitalsteuern zu einem Regulierungswettbewerb nach unten und im Zweifelsfalle auch zu Abwanderungen führen.<sup>105</sup> Dieses Prinzip ist insofern relevant, als dass es die negativen Auswirkungen des Emission Trading Scheme (kurz: ETS), wie später auch noch in Kapitel 6.3. gezeigt werden wird, in einen theoretischen Rahmen stellen kann.

### **2.3.6. Zusammenfassung der theoretischen Grundlagen**

Bislang vermag es keine Theorie die Gesamtheit der EU-Klimapolitik zu erklären. Daher wird in dieser Diplomarbeit auf mehrere Ansätze zurückgegriffen, um so das Untersuchungsfeld in einen theoretischen, institutionellen, analytischen, konzeptionell-begrifflichen und methodischen Rahmen zu stellen und die entsprechenden Argumentationslinien der einzelnen Richtungen für die Klimapolitik zu adaptieren.

Der Neofunktionalismus, der für die Betrachtung der Klimapolitik das Hauptgerüst darstellt, kann die fortlaufende Vertiefung und Integration des Politikfeldes Klimawandel auf die europäische Ebene mittels des „Spillover-Effektes“ erklären. Gerade weil die Klimapolitik stark mit anderen Politikbereichen, wie Energie-, Verkehrs- oder Forschungspolitik verwoben ist, tendiert sie durch den „Integrationszog“ europäisiert zu werden. Zusätzlich erkennen die einzelnen Akteure durch das grenzüberschreitende Grundprinzip von Klimapolitik den Vorteil von transnationalem Handeln. Die notwendig gewordene Zusammenführung von Politikfeldern führt damit zu weiteren Integrationsschritten. Mit dem akteurszentrierten Institutionalismus können zusätzlich die Modifikationen innerhalb des Entwicklungsganges der Klimapolitik erklärt werden. Dabei wird besonders auf den Interaktionslevel der Akteure untereinander Wert gelegt. Die Genese der Klimapolitik, von einer Subkategorie der Umweltpolitik bis hin zum heutigen Verständnis, fügt sich in diesen Rahmen ein, da jede sektorale Erweiterung auch zu institutionellen Neuerungen führte. Um zwischen den

---

<sup>105</sup> Vgl. ebd. S. 147f.

einzelnen Theorieströmungen brückenhafte Verbindung herzustellen, wird der Multi-Level-Governance-Ansatz verwendet, der weniger eine Theorie sondern eher eine Zusammenführung von policy-zentrierten und institutionalistischen Modell darstellt. Vor allem für die klimapolitischen Entscheidungsprozesse, die weder auf ein Politikfeld reduziert werden können, noch auf lediglich einer Ebene stattfinden, sowie für die divergierende Akteurs- und Verhandlungsbasis ist der Multi-Level-Governance-Ansatz eine hilfreiche Perspektive für diese wissenschaftliche Untersuchung. Durch die Verknüpfung von innereuropäischen und internationalen Auseinandersetzungen, die Auswirkungen des Klimawandels einzugrenzen, entsteht auch eine sicherheitspolitische Dimension. Diese wird in dieser Arbeit von den konzeptionell-theoretischen Begriffen der „ökologischen Sicherheit“ (bzw. „climate security“) umgrenzt. Zusammenfassend gesagt kann die Komplexität des Politikfeldes der EU-Klimapolitik nur durch einen Theorie- und Methodenpluralismus analysiert werden.

### 3. Kontextualisierung des Klimadiskurses – Einigkeit und Kontroversen

Grundlegend für die Analyse der Klimapolitik sind ihre natur- und sozialwissenschaftlichen sowie historischen Fundamente. In diesem Kapitel werden die wesentlichen Elemente und Definitionen des Klimas bzw. des Klimawandels behandelt, ein Überblick über die Klimageschichte präsentiert sowie die Ursachen und Folgen der Klimaänderung in die naturwissenschaftlichen Kontroversen eingebettet.

#### 3.1. Definitionen und Begriffe

*„Präzise definierte Begriffe sind die Grundelemente der Forschung. [...] Man denke nur an so unpräzise Begriffe wie Globalisierung oder Klimawandel, unter denen jeder sich zwar sofort etwas vorstellen kann, aber jeder auch etwas anderes. Deswegen müssen Begriffe durch Definitionen ‚umgrenzt‘ werden.“<sup>106</sup>*

„Klimawandel“ ist eine medial und politisch omnipräsente Begrifflichkeit, der es in den meisten Fällen an einer grundlegenden Auseinandersetzung im Sinne der Wortbedeutung fehlt. Daher werden nachstehend Begriffsbestimmungen für „Klima“, „Klimaänderung“ und „Klimawandel“ dargebracht, um für die Untersuchung der EU-Klimapolitik eine definatorische Basis zu schaffen.

##### 3.1.1. Klima

Für den Begriff „Klima“ ist zunächst die Unterscheidung und Abgrenzung zwischen Wetter und Klima zentral. Wird mit „Wetter“ hauptsächlich der augenblickliche Zustand der Atmosphäre an einem bestimmten Ort bezeichnet, liegt „Klima“ ein längerer Beobachtungszeitraum zugrunde. Das Klima wird mit statistischen Mitteln berechnet und gibt Auskunft über mittlere Temperaturen, Niederschlagswerte, Standardabweichungen, Maxima und Minima, Häufigkeitsverteilungen, mittlere und extreme Tages- und Jahresabläufe etc. Klima kann folglich einfach gesagt als durchschnittliches Wetter bezeichnet werden. Damit geht einher, dass sich durch eine etwaige Klimaänderung auch das Wetter ändern kann. Der grundlegende Unterschied zwischen Klima und Wetter liegt aber in der empirischen Ermittlung zugrunde. Das Wetter wird gemessen, während das Klima statistisch errechnet wird.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Krumm/Noetzel/Westle, in: Westle (2009), S. 61.

<sup>107</sup> Vgl. Mauelshagen, Franz (2010): Klimageschichte der Neuzeit, Darmstadt, S. 7f.

Wenn man die für ein Klimasystem relevanten Größen kennt, so kann man den thermodynamischen Zustand mithilfe von physikalischen Methoden beschreiben. Fast alle Klimamodelle, die versuchen Klimaprognosen für die nächsten 100 Jahre zu erfassen, arbeiten mit diesem Modell.<sup>108</sup> Klima in seiner traditionellen Definition ist rein meteorologisch. Durch das vermehrte Interesse auch anderer Disziplinen an der gegenwärtigen und zukünftigen Klimatologie hat sich der Klima-Begriff seit den 1990er Jahren allerdings ständig verändert und erweitert. Dies ist der Hintergrund für die stark kausale Ausrichtung des Klimaverständnisses. Ursachenanalyse und genaue Vorhersagen über folgende klimatische Bedingungen rücken daher verstärkt in den Mittelpunkt der Definitionen. Dabei ist der Begriff Klima aber nicht nur Ursache, sondern auch Umstand. „Klima“ ist daher nicht nur global zu verstehen, sondern differenziert sich auch regional und lokal. Außerdem ist das Klima abhängig von Raum und Zeit und kann auf verschiedene Mikro- oder Makropositionen entsprechend angepasst werden. Dieser vielschichtige Klimabegriff kann sich zusätzlich von Fall zu Fall noch zeitlich und ereignisbezogen verändern.<sup>109</sup> Der Klima-Begriff wird sich im Laufe der weiteren Forschungstätigkeit von Naturwissenschaft, aber auch Geschichte sowie Sozial-, Wirtschafts- und Politikwissenschaft, weiter umformen und erweitern, mit dem Hauptziel den Klimawandel, und damit Klima selbst, zu verstehen.

### **3.1.2. Klimawandel, Klimaänderung und globale Erwärmung**

„Klimawandel“ ist heute ein vielverwendetes, oft gebrauchtes und vielleicht sogar überstrapaziertes Wort. Doch nur selten wird der Begriff im öffentlichen Diskurs näher definiert. Bereits seit den 1970er Jahren spricht man infolge des verstärkt erhöhten globalen Temperaturanstiegs von „Klimawandel“ in seiner heutigen Begriffsbestimmung.<sup>110</sup>

Als Klimaänderung wird der Wandel des Klimas auf der Erde über einen längeren Zeitraum bezeichnet.

*„Climate change refers to a change in the state of the climate that can be identified [...] by changes in the mean and/or the variability of its properties, and that persists for an extended period, typically decades or longer. Climate change may be due to natural internal processes or external forcings, or to persistent anthropogenic changes in the composition of the atmosphere or in the land use.“<sup>111</sup>*

---

<sup>108</sup> Vgl. ebd. S. 12.

<sup>109</sup> Vgl. ebd. S. 131f.

<sup>110</sup> Vgl. Kappas, Martin (2009): Klimatologie. Klimaforschung im 21. Jahrhundert – Herausforderungen für Natur- und Sozialwissenschaft, Heidelberg, S. 263.

<sup>111</sup> Climate Change nach IPCC Glossar: [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_appendix.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_appendix.pdf)

Die UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) unterscheidet dabei zwischen zwei Arten von Klimaänderungen: A) Klimaänderungen, die aufgrund der natürlichen Klimavariabilität erscheinen und B) Klimaänderungen, die entstehen, wenn durch den Einfluss der menschlichen Aktivitäten die Zusammensetzung der Atmosphäre verändert wird.<sup>112</sup> Unter den Wissenschaftlern herrscht heute ein breiter Konsens darüber, dass wir uns momentan in einer Phase einer Klimaerwärmung befinden. Allerdings besteht Uneinigkeit darüber, in welchem Ausmaß der Mensch für diese Klimaänderung verantwortlich ist. Die aktuelle Klimaänderung wird häufig auch „globale Erwärmung“ genannt und gilt als Synonym für den durch den Menschen verursachten Klimawandel.<sup>113</sup>

Für diese Diplomarbeit wird daher folgendes angenommen und festgelegt: Die aktuelle Klimaänderung ist auf einen Anstieg der globalen Durchschnittstemperaturen zurückzuführen. Der Mensch trägt durch seine Aktivitäten einen wesentlichen Teil dazu bei – in welchem Ausmaß dies geschieht kann allerdings beim momentanen Stand der Forschung nicht exakt abgegrenzt werden. Extreme Wetterkatastrophen werden in der medialen Öffentlichkeit zumeist dem Klimawandel zugerechnet, allerdings darf die Betrachtung der klimatischen Gesamtsituation nicht von Einzelereignissen abhängen. Dennoch müssen diese auch in den Kontext der globalen Klimaerwärmung mit einbezogen werden.

Auf der ersten großen Umweltkonferenz „United Nations Conference on the Human Environment“ in Stockholm 1972 wurde, infolge von wissenschaftlichen Irritationen und Kontroversen über ein mögliches „global cooling“<sup>114</sup> das United Nations Environmental Programme (UNEP) und das Global Monitoring System for Environment and Security (GMES) gegründet. In Zusammenhang mit der Installierung dieser Institutionen und einer vermehrten Aufmerksamkeit gegenüber wetterbedingten Extremereignissen, kommt es daher seit den 1970er Jahren zu einer intensiveren wissenschaftlichen aber auch politischen Beschäftigung mit dem klimatischen Zustand der Erde im Allgemeinen. Spätestens seit den 1980er Jahren entdeckten auch die Medien die Wirkkraft von Nachrichten über

---

<sup>112</sup> Vgl. ebd.

<sup>113</sup> Vgl. ebd. sowie <http://www.klimawandelanpassung.at/apps/glossar/>

<sup>114</sup> In den 1960er Jahre herrschte die These vor, dass es in naher Zukunft zu einem „global cooling“ kommen könnte, da die Temperaturen zwischen 1940 und 1970 um durchschnittlich 0,3°C sanken. Dies führte sogar dazu, dass vor allem in der US-amerikanischen Politik beispielsweise über einen Bering-Damm zwischen Alaska und Russland oder die Zündung einer Atombombe südwestlich der Färoer Inseln zur Erwärmung der Ozeane diskutiert wurde. Derartige Vorhaben wurden aber als zu problematisch für eine öffentliche Thematisierung angesehen.

„Klimakatastrophen“.<sup>115</sup> Klimaänderungen, die oft auch allgemein als Klimawandel bezeichnet werden, sind allerdings keineswegs, wie oft in der (medialen) Öffentlichkeit vermittelt, ein Phänomen der Jahrtausendwende. Die Klimageschichte, die in Punkt 3.2. näher behandelt werden wird, beschäftigt sich mit den historischen Änderungen des Klimas. Durch Proxy-Datenerhebungen, wie Eiskernbohrungen, dendrochronologischen Untersuchungen<sup>116</sup> oder Erforschungen von Korallenzusammensetzungen und Gletscherausbreitungen, konnten dadurch bereits stattgefundenene Klimaänderungen in früheren Jahrhunderten und Jahrtausenden festgestellt werden.

Klimawandelantreibende Faktoren („climate forcing“) sind grundlegend für Erklärungsmuster über vergangene und zukünftige Strukturen. Diese externen (z.B. Solarenergie) und internen (z.B. Treibhausgase) Faktoren sind allerdings abhängig von der jeweiligen klimatischen Epoche. Solche Faktoren sind beispielsweise Sonnenaktivität, Veränderungen der Erdbahnparameter oder Vulkanismus. Ein weiterer und für diese Diplomarbeit zentraler klimawandelantreibender Faktor sind anthropogene Einwirkungen und ihre damit verbundenen Folgen. Diese sind unter anderem menschlich produzierte Treibhausgasemissionen und Aerosole, die eine Erwärmung der Erdoberfläche (speziell sichtbar an den erhöhten Nachttemperaturen) hervorrufen. Damit zusammenhängend verstärkt auch der Luftverkehr mit der Bildung von Kondensstreifen den Rückhaltungseffekt von (Sonnen-)Energie nahe der Erdoberfläche.

Klimaänderungen sind die Folge von Veränderungen der Energiebilanz der Erde. Das „climate forcing“ ist hierbei quasi der Ursachenpool der Änderungen.<sup>117</sup> Um die Ursachen für den Klimawandel zu erklären, braucht es andere Denkmuster. Durch Kausalmodelle, die von reinen Rückschlüssen auf Temperatur- und Niederschlagswerte Abstand nehmen, können Daten über die Feststellung und Intensität des Klimawandels ermittelt und beschrieben werden. Durch das – vor allem in den letzten beiden Jahrzehnten verstärkte – Interesse am Problemfeld Klimawandel zeichnet sich immer deutlicher ab, dass durch die vermehrten Emissionen von Treibhausgasen nicht nur langfristig das Klima, sondern auch die Schwankungsbreite von Anomalien und die Häufigkeit von Extremereignissen verändert werden.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> Vgl. Behringer, Wolfgang (2010): A Cultural History of Climate Change, Cambridge, S. 188ff.

<sup>116</sup> Dendrochronologie: Datierungsmethode auf der Grundlage der Entwicklung von Baumjahresringen

<sup>117</sup> Vgl. Mauelshagen (2010), S. 12f.

<sup>118</sup> Vgl. ebd. S. 8f.

Als Ursachen für den heutigen Klimawandel im Sinne einer globalen Erwärmung werden zum Großteil anthropogene Umwelteinflüsse angesehen. Die Umweltauswirkungen hängen global gesehen von der Menge an Gütern und Dienstleistungen ab, die produziert, verteilt und verbraucht werden sowie von ihrer zukünftigen Durchführung und Organisation im Rahmen des jeweiligen technologischen Entwicklungsstandes. Wie sich dies herausbildet hängt von der Bevölkerungsentwicklung, vom Konsumverhalten sowie vom Technologiewandel ab.<sup>119</sup> Fest steht allerdings, dass Anstieg und Fall von Temperaturen stark mit Veränderungen von Treibhausgaskonzentrationen zusammenhängen. Organismen wiederum haben einen starken Einfluss auf die Menge von Treibhausgasen in der Atmosphäre.<sup>120</sup> Klima ist somit dynamisch, zirkulär und reziprok mit chemischen und auch biologischen Konzentrationen, Zuständen und Zusammensetzungen verbunden. Oft wird den Prognosen der Klimaforscher vorgeworfen, Meteorologen würden nicht einmal das Wetter für die nächsten Tage richtig voraussagen. Letzteres trifft zwar bekanntermaßen immer wieder zu, dennoch sind Klimawandel-bezogene Vorhersagen im Normalfall „sicherer“ als kurzfristige Prognosen, da über Mittelwerte langfristige Änderungen in der Zusammensetzung der Atmosphäre (z.B. durch die vermehrte Emission von Treibhausgasen) berechnet werden können.<sup>121</sup>

Die Vorstellungen der einzelnen klimapolitischen Akteure über den Begriff „climate change“ sind sehr weit gefasst und durchaus ungleich in Dringlichkeit, Priorität und Intensität. Auch die unterschiedlichen kurz-, mittel- oder langfristigen Auswirkungen von klimapolitischen Maßnahmen beeinflussen die einzelnen Teilbereiche in je einer anderen Art und Weise. Darin gründet auch das Grundproblem der Klimapolitik – ihre scheinbar langsame internationale Etablierung und Reaktion der Governance-Akteure auf der Basis divergierender Ansichten. Zusätzlich finden die klimapolitischen Handlungen und Aktionen bzw. deren Folgen auf unterschiedlichen Ebenen statt – lokal, national und international.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> Vgl. Kappas (2009), S. 269f.

<sup>120</sup> Vgl. Bloom, Arnold (2010): Global Climate Change. Convergence of Disciplines, Sunderland, S. 42f.

<sup>121</sup> Vgl. Mauelshagen (2010), S. 8.

<sup>122</sup> Vgl. Harris, Paul G.: Conclusion: constructing the climate regime, in: ders: (2009), S. 213.

## 3.2. Klimahistorischer Hintergrund

*„Studien über die Folgen des Klimawandels sprechen meistens über die Zukunft, sollten aber von der Vergangenheit lernen.“<sup>123</sup>*

Um Fragen und Folgen kurz- oder mittelfristigen Klimawandels für Natur und Gesellschaft beantworten zu können, ist es hilfreich zuverlässiges Wissen über das vergangene Klima zu gewinnen und auszuwerten. Dadurch können Aussagen über mögliche zukünftige Änderungen getätigt werden, die wiederum für die Politik mitentscheidend sein können. Die Klimageschichte ist somit ein zumindest indirektes Kernelement der Klimaforschung und damit ebenso der Klimapolitik – speziell in den Maßnahmenbereichen der Mitigation (Eindämmung des Klimawandels) und der Adaption (Anpassung an die unvermeidlichen Folgen der Klimaerwärmung).

Dies betrifft vor allem Einschätzungen über Stärke, Tempo, Ursachen und Wirkungen des aktuellen Klimawandels. Die Klimageschichte leistet somit einen wesentlichen Beitrag zum Verständnis aktueller Prozesse und Prognosen. Zwar ist es nur unter denselben Rahmenbedingungen möglich aus der Geschichte Klimaänderungen von heute oder morgen zu erklären, immerhin ändert sich der besagte Rahmen aber nur langsam. Wichtig für die Abschätzung der anthropogenen (menschlichen) Einwirkungen auf das Klima liefern Erkenntnisse aus Vergleichen der industriellen und vorindustriellen Zeit.<sup>124</sup> Hermann Flohn, einer der bedeutendsten Klimatologen des 20. Jahrhunderts, bemerkte bereits vor mehr als fünfundzwanzig Jahren, die Klimavorhersage sei:

*„[...] heute kein akademisches Problem im Elfenbeinturm mehr: sie greift unmittelbar ein in grundlegende Fragen der (nahen) Zukunft des Menschen und seiner Wirtschaft: Energiepolitik, Umweltproblem, Desertifikation.“<sup>125</sup>*

Durch längerfristige Schwankungen in der Temperaturentwicklung lassen sich Muster für die jeweilige klimatische Phase erkennen, dessen Spezifika kategorisierend zusammengefasst werden. Wärmere Klimaphasen werden als „Optimum“, kältere als „Pessimum“ bezeichnet. Für das letzte Jahrtausend ergibt sich auf der Grundlage von Erkenntnissen aus Proxy-Berechnungen daher folgendes chronologisches Bild (ungefähre und angenäherte Werte):<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> Nordås u.a 2007, S. 233, in: Mauelshagen (2010), S. 98.

<sup>124</sup> Vgl. Mauelshagen (2010), S. 12.

<sup>125</sup> Hermann Flohn 1985 in: Mauelshagen (2010), S. 12.

<sup>126</sup> Nach: Kappas (2009); ergänzt durch eigene Anmerkungen

900 – 1250:

*Mittelalterliches Wärmeoptimum*

1300 – 1850:

*Kleine Eiszeit (mit einer Übergangsphase am Beginn)*

ab 1850 / Industrialisierungsbeginn: *Modernes Wärmeoptimum, Klimaumstellung*

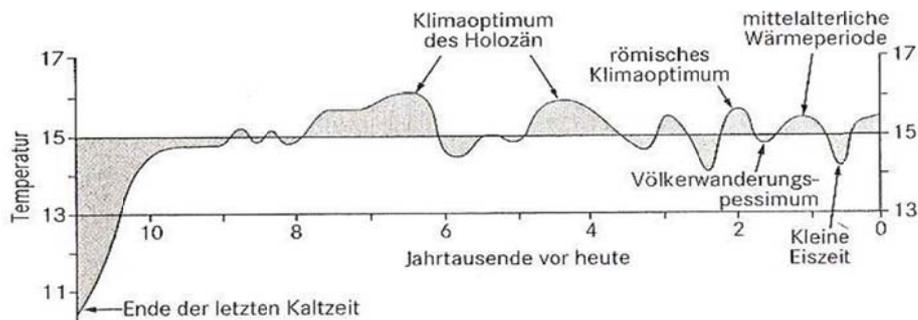


Abb.2 Klimaschwankungen im Holozän<sup>127</sup>

Der Beginn der kurzfristigen Trendberechnungen der amtlichen Klimamessungen ab 1880<sup>128</sup> zeigen also, dass damit nur teilweise die bereits unter „natürlichen“ Bedingungen abgelaufenen Klimaänderungen erfassbar sind.<sup>129</sup> An die grundlegenden Definitionen anschließend, bedeuten Klimaänderungen nicht automatisch, dass es in dieser Epoche keine außergewöhnlichen warmen oder kalten Jahreszeiten geben kann. Auch in der Zeit von 1300 – 1900 und somit in der letzten kleinen Eiszeit, gab es überdurchschnittliche warme Sommer bzw. Winter. Bezeichnend für diese Klimaepoche ist allerdings die Zunahme der monatlichen und jahreszeitlichen Kaltanomalien im Vergleich zur mittelalterlichen Warmzeit bzw. zum Klima des 20. und 21. Jahrhunderts. Extremen Wetterkapriolen wird aber gerade in der heutigen Medienlandschaft große Präsenz geboten und als Evidenz für die globale Klimaerwärmung angesehen. Wichtig ist an dieser Stelle allerdings festzuhalten, dass Indikatoren für den Klimawandel keine einzelnen Extreme, sondern Häufigkeit und Frequenz sind.<sup>130</sup> Die an den oben genannten Phasen orientierten Temperaturänderungen der letzten 1000 Jahren bewegen sich in einem Spielraum von annähernd 1,5°C. Der Änderungsgrad im Zusammenhang mit der anthropogenen Klimaerwärmung der heute diskutiert wird, liegt allerdings im Bereich von 1,5 – 2,5°C, laut IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) sogar zwischen 1,4 und 5,8°C, wobei regionale Unterschiede zu verschiedenen hohen

<sup>127</sup> In: Kappas (2009), S. 263.

<sup>128</sup> Bereits am 1861 gibt es aber verwendbare Daten von Wetterstationen weltweit.

<sup>129</sup> Vgl. Glaser, Rüdiger (2001): Klimageschichte Mitteleuropas. 1000 Jahre Wetter, Klima, Katastrophen, Darmstadt, S. 182.

<sup>130</sup> Vgl. Mauelshagen (2010), S. 7f.

Ausprägungen führen können.<sup>131</sup> Erscheinen auch 1,5°C im Alltag keine große Deutlichkeit zu haben, so können selbst derartige geringe Temperaturschwankungen für die Lebensbedingungen der Menschen entscheidend sein.<sup>132</sup>

Nach bzw. am Ende der Kleinen Eiszeit, mit dem Beginn der Industrialisierung, kommt es vor allem in der nördlichen Hemisphäre zu einer raschen Erwärmung sowie zu grundlegenden ökonomischen und sozialen Veränderungen, die seitdem das Verhältnis von Gesellschaft und Klima neu definiert haben. Die beginnende Industrialisierung wird von Wissenschaft und Politik als ein Bruch zweierlei Art gesehen: Einerseits in der Art der Versorgung, im Energiebedarf sowie in der stark steigenden Verbrennung fossiler Brennstoffe<sup>133</sup> und andererseits in der Revolutionierung in den Wirtschaftssystemen, angetrieben von Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum. Die industrialisierte Gesellschaft wird somit zum Antriebsfaktor im Klimasystem, vornehmlich durch die explosionsartige Emission von Treibhausgasen (insbesondere CO<sub>2</sub>).<sup>134</sup> In den letzten 100 Jahren ist die globale Durchschnittstemperatur um annähernd 0,7-0,8°C gestiegen. Diese Erwärmung hat sich dann ab den 1970er Jahren noch erheblich verstärkt.<sup>135</sup>

*„Die Erwärmung im 20. Jahrhundert ist mit großer Gewissheit bereits Folge der Industrialisierung. Pointiert könnte man sagen, der Mensch habe die Kleine Eiszeit beendet und, freilich ohne dies zu beabsichtigen, ein neues Klimaregime ‚installiert‘.“<sup>136</sup>*

Sowohl der Weltklimarat (IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change) als auch die für diese Arbeit relevante EU setzten ihre Emissionsziele im Verhältnis zur vorindustriellen Zeit fest. Die Bezeichnung und der Bezug auf die geschichtliche Wende der Industrialisierung vor ca. 200 Jahren ist somit die Basis für die Ziele der politischen Reduktionsmechanismen.

### **3.3. Naturwissenschaftliche Kontroversen um die Klimaänderung**

Der Klimawandel war zunächst ein rein (natur-)wissenschaftlicher Themenkomplex. Obwohl sich das Themengebiet seit Ende der 1980er Jahre zu einer „Klimapolitik“ entwickelt hat, bleibt die Verbindung von Wissenschaft und Politik bestehen. Die klimapolitischen Akteure – egal ob Staaten, internationale oder supranationale Organisationen – müssen sich auf naturwissenschaftliche Prognosen und Studien stützen, um Mechanismen zur jeweiligen

---

<sup>131</sup> Vgl. Glaser (2001), S. 181.

<sup>132</sup> Vgl. Kappas (2009), S. 259.

<sup>133</sup> Fossile Brennstoffe sind: Kohle, Erdöl und Erdgas

<sup>134</sup> Vgl. Mauelshagen (2010), S. 1f.

<sup>135</sup> Vgl. Kappas (2009), S. 263.

<sup>136</sup> Mauelshagen, Franz: Klimageschichte der Neuzeit, Darmstadt, 2010, S. 2f.

Erlangung des gesetzten Zieles diskutieren und implementieren zu können. Das Hauptaugenmerk der Forschung und der Politik liegt daher einerseits auf den Ursachen und andererseits auf den Folgen der Klimaänderung. Sind die Folgen und die damit zusammenhängenden Anpassungsstrategien eher Gegenstand der politischen Diskussion, ist in der (natur-)wissenschaftlichen Betrachtung die Ursachendebatte in Hinblick auf die Vermeidung selbiger in der Zukunft zentral.

### 3.3.1. Die Analyse der Ursachen

Bereits auf der zweiten Conference of the Parties (COP2) der United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in Genf 1996 einigten sich die teilnehmenden Regierungen das erste Mal darauf die *“evidence of human influence on the global climate”* anzuerkennen. Auch der 4. Sachstandsbericht des IPCC von 2007 schaffte jegliche Ungläubigkeit an einer absoluten nicht-anthropogenen Beeinflussung des Klimas aus dem Weg<sup>137</sup> und berichtet sogar, dass die atmosphärische CO<sub>2</sub>-Konzentration 2005 die natürliche Bandbreite der letzten 650.000 Jahre überschritten hat.<sup>138</sup> Ist der anthropogene Klimawandel heute unter der Mehrheit der Wissenschaftler indiskutabel, so gibt es doch – in sehr geringer und spezieller Form – politische Zweifel über den Grad der Einwirkung des Klimas durch den Menschen. Außerdem existieren Meinungsverschiedenheiten darüber, inwieweit die momentane Erwärmung von den normalen Schwankungsbreiten abweicht.<sup>139</sup> Dies führte und führt immer noch zu einer starken Anzweiflung der tatsächlichen Folgen und Verursachungen durch den Menschen.

Als Ursachen für den momentanen Klimawandel wird, wie bereits erwähnt, den anthropogenen Umwelteinflüssen ein hoher Prozentsatz zugerechnet. Unter anthropogenen Einflüssen in Bezug auf die Produktion und den Verbrauch von Ressourcen und Dienstleistungen versteht man unter anderem: Verbrauch von nicht erneuerbaren Ressourcen, Nutzung von erneuerbaren Ressourcen, Emissionen sowie Abfall.<sup>140</sup> Klimatologen gehen nach heutigem Wissensstand davon aus, dass die „anthropogenen Aerosole“, vornehmlich CO<sub>2</sub> (Kohlendioxid), CH<sub>4</sub> (Methan), N<sub>2</sub>O (Lachgas) und Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW), Hauptauslöser für die globale Erwärmung sind. Bei der Energiegewinnung wird dabei der größte Teil des Treibhausausstoßes produziert, der sich seit den 1990er Jahren von

---

<sup>137</sup> Vgl. Behringer (2010), S. 192ff.

<sup>138</sup> Vgl. Harris, Paul G.: Climate change in: Kütting, Gabriela (2011): Global Environmental Politics. Concepts, theories and case studies, London, S. 108.

<sup>139</sup> Vgl. Bloom (2010), S. 5.

<sup>140</sup> Vgl. Kappas, (2009), S. 269f.

23,5 Mrd. Tonnen auf fast 26,4 Mrd. Tonnen erhöht hat. Für zwei Drittel dieser CO<sub>2</sub>-Emissionen zeichnen 15% der Weltbevölkerung verantwortlich<sup>141</sup>. Zusätzlich stiegen über die Rodung von Wäldern und andere veränderte Landschaften die indirekten Emissionen von 1,8 Mrd. Tonnen zu 9,9 Mrd. Tonnen. Auf der anderen Seite führt die Emission von Aerosolen zu einer vermehrten Bildung von Wolken, die wiederum den Albedo-Effekt<sup>142</sup>, der die Erwärmung zumindest partiell verzögert, verstärken.<sup>143</sup>

Ganz anders präsentieren sich die Forschungsergebnisse mancher Klimatologen<sup>144</sup>, die an der These festhalten, die Erde steuere – ungeachtet aller aktuellen Berechnungen – auf eine Eiszeit zu. Diese These spielt Gegner klimafreundlicher und -schützender Maßnahmen in die Hände:

*„From this, the politically incorrect conclusion is already drawn that anthropogenic warming may be a blessing in disguise, since it counteracts the slide into an ice age.“<sup>145</sup>*

Als weiterer „Gegenpart“ zum weitgehend wissenschaftlich akzeptierten Mainstream sei das Beispiel der „Hockey-stick-controversy“ erwähnt. In dieser Debatte wurden die Berechnungen des IPCC in seinem 3. Sachstandsbericht von 2001 vor allem seitens einiger US-amerikanischer Politiker und Wissenschaftler angezweifelt. Während der Präsidentschaft George W. Bushs erreichten Unternehmen, die mit fossilen Brennstoffen handelten, eine größere politische Einflussnahme. So investierte der Mineralölkonzern ExxonMobil beispielsweise zwischen 2000 und 2003 in (wissenschaftliche) Organisationen, die beweisen sollten, dass der Zusammenhang zwischen globaler Erwärmung und der Verbrennung fossiler Energieträger als nicht erwiesen vorzubringen sei. Die zuvor alternativen und zum Teil entgegengesetzten Erklärungsversuche einiger „fossil-fuel-companies“ erlebten allerdings im Verlauf der 2000er Jahre einen Paradigmenwechsel nachdem unter anderem die National Academy of Science vom US Congress beauftragt wurde wissenschaftliche und technische Ungereimtheiten zu klären. Heute kann eine Orientierung hin zu technologischen Investments in die Erforschung der Nutzung von Energieressourcen, die für die Umwelt weniger schädliche Stoffe beinhalten, beobachtet werden.<sup>146</sup>

---

<sup>141</sup> Vgl. Kromp-Kolb, Helga/Formayer, Herbert (2007): Schwarzbuch Klimawandel. Wie viel Zeit bleibt uns noch?, Wien, S. 149ff.

<sup>142</sup> „Albedo“ bezeichnet den Prozentsatz von Solarenergie, der von der Erde reflektiert wird. Dieser kann aufgrund der unterschiedlichen Materialzusammensetzung verschieden stark ausfallen – von 85% bei Schnee bis hin zu 5% bei Asphalt. Weltweit ist momentan eine Verminderung des Albedo-Effekts zu verzeichnen.

<sup>143</sup> Vgl. Behringer (2010). S. 196ff.

<sup>144</sup> darunter u.a. Richard B. Alley

<sup>145</sup> Behringer (2010), S. 213.

<sup>146</sup> Vgl. Bloom (2010). S. 6ff.

Die öffentliche Debatte um die Evidenz der globalen Klimaerwärmung hat im letzten Jahrzehnt auch dazu geführt, dass die mittelalterliche Warmperiode ansatzweise als Vergleich zur heutigen Erwärmung angesehen wird. Damit wurden Argumente von und für Kritiker, die an den anthropogenen Einflüssen und an der menschlichen Mitwirkung zweifeln, genährt, da die mittelalterliche Erwärmung eine natürliche war. Jegliche Verantwortung aus heutiger Sicht sei daher von sich zu weisen.<sup>147</sup>

Obwohl die Klimatologie weitestgehend die „Trendwende“ der Industrialisierung im Prozess der vermehrten menschlichen Einflussnahme auf das Klima anerkennt, schätzen einige Wissenschaftler heute, dass sich sehr wohl bereits vor dem 19. Jahrhundert anthropogene Aktivitäten in den klimatischen Bedingungen bemerkbar gemacht haben – beispielsweise über Brandrodung durch die Urbarmachung von Landflächen sowie im Rahmen des erhöhten Lebensmittelbedarfs durch die Weltbevölkerungsexplosion (speziell zwischen 1750 und 1850). Dies dürfte zumindest regional zu kleinen Klimaschwankungen geführt haben.<sup>148</sup>

### **3.3.2. Die Analyse der Folgen**

Neben der Debatte über die Ursachen des Klimawandels sind auch die Folgen desselbigen nicht unumstritten. Hauptsächlich wird in der Forschung und in politischen Debatte über die abschätzbaren und nicht abschätzbaren Folgen der Klimaänderung diskutiert. Auf der einen Seite versuchen Wissenschaftler die Auswirkungen einer Erhöhung der Temperatur auf die Umwelt, das Wetter und andere geographische Räume zu formulieren. Diese zumeist sehr sachlich und naturwissenschaftlich geprägte Form der Aufarbeitung und des Diskurses geht aber auch auf mögliche damit zusammenhängende Naturkatastrophen, wie beispielsweise starke Stürme, großflächige Waldbrände oder intensive Niederschläge (und die damit zusammenhängenden Überflutungen) ein. Auch der Anstieg des Meeresspiegels sowie die Veränderungen des pH-Werts der Gewässer und die Beeinflussung der Treibhausgase auf das Ökosystem (Stichwort: Biodiversität) werden in diesem Rahmen diskutiert.<sup>149</sup> In diesem Bereich geht es hauptsächlich um die Abschätzbarkeit der Folgen, da niemand mit absoluter Sicherheit Aussagen über das Eintreffen formulieren kann.

*„But all the world's climate experts, virtually without dissent, agree that the impacts [...] are more likely than not to happen.“<sup>150</sup>*

---

<sup>147</sup> Vgl. Mauelshagen (2010), S. 63.

<sup>148</sup> Vgl. Kappas (2009), 264ff.

<sup>149</sup> Vgl. Weart, Spencer (2003): The discovery of Global Warming, Harvard University Press, Cambridge, 2003, von: <http://www.aip.org/history/climate/> sowie: Bloom (2010), S. 97

<sup>150</sup> Weart (2003) von: <http://www.aip.org/history/climate/>.

Auf der anderen Seite ist speziell die Verbindung zwischen natürlichen Ressourcen und ihrer Knappheit sowie wirtschaftlicher Migration, Gewaltkonflikten und Kriegen ein Thema in der Debatte um die Folgen des Klimawandels. Bei letzterem wird, wie bereits im theoretischen Kapitel über das Prinzip der Ökologischen Sicherheit (siehe Kapitel 2.3.4.) ausgeführt, der Klimawandel unter dem Gesichtspunkt der nationalen und internationalen Sicherheit thematisiert. Harald Welzer<sup>151</sup> bemerkt hierbei, der Klimawandel sei eine unterschätzte, und eine bisher sogar weitestgehend unbeachtete soziale Gefahr.<sup>152</sup> Es erscheine, als sei es

*„vorstellungswidrig, dass dieses naturwissenschaftlich beschriebene Phänomen soziale Katastrophen wie Systemzusammenbrüche, Bürgerkriege, Völkermorde bereithalten könnte“<sup>153</sup>.*

Selbst in den USA, deren internationales Engagement in Klimaverhandlungen sich als umstritten präsentiert, warnten bereits 2007 Militär und Geheimdienst, dass

*„the world’s climate pose a serious threat to the security of nations because of substantial shifts in the availability of natural resources and the forced migration of millions of people.“<sup>154</sup>*

Die Debatte um die Folgen der globalen Erwärmung inkludiert die Beurteilung der Risiken. Hierbei spielen Naturkatastrophen eine zentrale Rolle, wie auch im 4. Sachstandsbericht des IPCC aufgezeigt wird.

*„Responses to some recent extreme weather events reveal higher level of vulnerability in both developing and developed countries [...] There is now higher confidence in the projected increases in droughts, heat waves and floods, as well as their adverse impacts.“<sup>155</sup>*

Die „Gefahr“ des allmählichen Klimawandels besteht grundsätzlich im Wechsel, Ausmaß und in der Häufung von Extremereignissen. Diese sind daher vor allem meteorologisch-klimatisch bedingt und erhalten somit eine primäre Einflussstellung unter den Folgen des Klimawandels.<sup>156</sup> Der bekannte „Stern-Bericht“<sup>157</sup> des englischen Ökonom Nicholas Stern fokussiert ebenso auf Naturkatastrophen. Stern geht hierbei vor allem auf die damit zusammenhängenden außerordentlichen Kosten ein, wie auch das Kapitel 5.5. zeigen wird.

---

<sup>151</sup> Harald Welzer ist der Verfasser des Buches „Klimakriege“

<sup>152</sup> Vgl. Mauelshagen (2010), S. 98.

<sup>153</sup> Welzer 2008, in: Mauelshagen (2010), S. 98.

<sup>154</sup> Mazetti, Mark: Spy Chief Backs Study of Impact of Warming, The New York Times, May 12, 2007, in: Bloom (2010), S. 8.

<sup>155</sup> Vgl. IPCC Assessment Report 4 Synthesis Report:

[http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf) S. 65

<sup>156</sup> Vgl. Mauelshagen (2010), S. 114.

<sup>157</sup> „Stern-Bericht“ im Originaltitel: Economics of Climate Change (2007).

In den letzten 200 Jahren, speziell aber seit den 1960er Jahren, kann eine schneller vor sich gehende Erwärmung beobachtet werden, die in Zukunft (mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit) zu einem großen Anstieg in den globalen Durchschnittstemperaturen führen wird. Konkrete Folgen des Klimawandels mit der Erhöhung der Temperaturen sind, aufbauend auf dem vorhin Genannten, beispielsweise die Rückschmelztendenz alpiner Gletscher, das gesteigerte Abschmelzen von Inlandeis sowie die Verlängerung von Vegetationsperioden.<sup>158</sup> Diese generelle Erwärmung ist ebenfalls, wie bereits bemerkt, in Zusammenhang mit dem Anstieg des Meeresspiegels zu betrachten – allein im 20. Jahrhundert um 15 Zentimeter. Für tiefer liegende Küstenregionen, wie beispielsweise Bangladesch, Florida oder verschiedene pazifische Inseln, hat aber die Beschleunigung im Anstieg des Meeresspiegels seit den 1990er Jahren weitaus existenziellere Bedeutung. Der IPCC-Report von 2007 berechnete eine Erhöhung von 18 bis 59 Zentimeter<sup>159</sup> bis zum Jahr 2100. Bis zu diesem Zeitpunkt würde, so die verschiedenen Modell-Berechnungen, auch die Durchschnittstemperatur um 1,5 – 4°C steigen.<sup>160</sup>

Trotz der spätestens seit der Industrialisierung einsetzenden Klimaerwärmung, die sehr wahrscheinlich zu einem hohen Prozentsatz aus anthropogenen Einflüssen besteht, ist festzuhalten, dass die Temperaturen bis zum Jahr 1300 um durchschnittlich 2 – 3°C höher anzuliegen waren als die heutigen Temperaturmittel. Allerdings verlief der Temperaturanstieg damals in einem weitaus geringeren Tempo als dies heute der Fall ist. Für alle anderen Klimaänderungen bis zirka 1900 waren fast ausschließlich natürliche klimaerwärmende Faktoren, wie Sonnenstrahlung oder Vulkanismus, verantwortlich.<sup>161</sup> Spätestens seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts ändern sich die Vorzeichen aber grundlegend und sind seither weitestgehend, was die Beschleunigung der globalen Erwärmung anbelangt, auf menschliche Beeinflussungen zurückzuführen.

Entgegen der oft panikgeleiteten Berichterstattung von Medien weltweit, ist in diversen wissenschaftlichen Magazinen, Aufsätzen und Büchern ein entgegengesetzter Trend zu beobachten. Zwar wird der Klimawandel als Tatsache anerkannt, doch wird versucht dramatische, existenzbedrohende und sehr langfristige Szenarien zu umgehen (da diese meist als apokalyptisch präsentiert werden) und stattdessen auf vernunftgeleitete

---

<sup>158</sup> Vgl. Kappas (2009), S. 263.

<sup>159</sup> In einem früheren Berechnungsmodell wurde sogar von 88 Zentimetern ausgegangen.

<sup>160</sup> Vgl. Behringer (2010), S. 198.

<sup>161</sup> Vgl. Kappas (2009), S. 263.

Anpassungsstrategien zu verweisen, da sich die Erde auch bei sofortiger Reduzierung der Schadstoffemissionen weiter erwärmen würde.<sup>162</sup>

Ein weiterer zu beobachtender Trend liegt auf dem Verweis der Ambivalenz und der Janusköpfigkeit des Klimawandels. Einerseits werde die Nachteile für Flora, Fauna und den Menschen aufgezeigt und andererseits Vorteile präsentiert – wie exemplarisch im Zusammenhang mit der erhöhten Sonneneinstrahlung. Hierbei verweist die Forschung zum Einen auf die Schwierigkeiten für die Landwirtschaft und zum Anderen auf den größeren Nutzen für die Solarenergie. Eine der Errungenschaften der Industriellen Revolution ist es, dass die Menschen zum Großteil weniger von klimatischen Schwankungen beeinflusst wurden als zuvor. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die Folgen und Konsequenzen des Klimawandels heute von einer gewissen Anpassungsfähigkeit abhängen, wobei Industrienationen damit vermutlich weniger Probleme haben werden, als indigene Bevölkerungen.<sup>163</sup>

In den letzten Jahren wurde im Rahmen von Anpassungsmöglichkeiten an den Klimawandel das Modell des Geo-Engineering diskutiert. Geo-Engineering zielt darauf ab, die Erde abzukühlen, indem die Menge des von der Erde absorbierten Sonnenlichts mittels teilweiser „Beschattung“ verringert wird. Über die technischen Möglichkeiten, wie dies geschehen soll, sind die Wissenschaftler ebenso uneins wie über die tatsächlichen Erfolge aber auch Gefahren des Geo-Engineering. Diese vom Menschen induzierten technologischen Eingriffe auf das Klima wirken sich vermutlich nicht nur auf eine verminderte Leistung bei Emissionsreduktionen, sondern auch auf den Menschen und die Erde aus.<sup>164</sup> Die Umsetzung des Geo-Engineering ist daher höchst kontroversiell. Auch das IPCC lehnt das Geo-Engineering als mögliche Option ab.<sup>165</sup>

*„Mit andern Worten: Das Klima-Engineering könnte dazu beitragen, dass die Dinge besser werden, es könnte aber auch bewirken, dass alles noch viel schlimmer werden könnte.“<sup>166</sup>*

Schlussendlich sieht die Mehrheit der sich mit dem großen Themengebiet des Klimas beschäftigenden Forscher, die globale Erwärmung als *die* Herausforderung der Zukunft an.

---

<sup>162</sup> Vgl. Bloom (2010), S. 101.

<sup>163</sup> Vgl. Behringer (2010), S. 202.

<sup>164</sup> Vgl. Caldeira, Ken: Geo-Engineering – ein Sonnenschirm für die Erde, in: Worldwatch Institute (2009), S. 140ff.

<sup>165</sup> Vgl. Müller, Michael (2007): Der UN-Weltklimareport, Köln, S. 79.

<sup>166</sup> Vgl. Caldeira, in: Worldwatch Institute (2009), S. 143.

Für die Tagespolitik erscheint eine akkurate Berechnung und Bewertung der anthropogenen Einflüsse allerdings als nicht entscheidend. Vielmehr ist die Maßnahmensetzung gegen die Ursachen und Konsequenzen von Bedeutung. Es scheint also überspitzt formuliert ein „Zweifrontenkrieg“ zu sein: Die Entscheidungsträger müssen sich nicht nur mit Mitigations- und Adaptionstrategien in den eigenen Ländern befassen, sondern auch internationale Maßnahmenpakete mit verhandeln, da einseitige Rahmenverträge zu gegenläufigen Trends führen könnten.

## **4. Entstehung, Entwicklung und Etablierung der Klimapolitik der Europäischen Union**

Die Geschichte des Systems „Europäische Union“ und der europäischen Integration ist keineswegs ein von vorne herein fixiertes Konstrukt, sondern charakterisiert sich durch die starke Ausweitung, Vertiefung und Erweiterung selbiger. Von der Gründung der Europäischen Gesellschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1951/52 bis hin zum viel diskutierten „Reformvertrag“ heute, erstreckt sich die Bandbreite des jahrzehntelangen politischen Prozesses. Aber nicht nur die vertikale Vertiefung und der Transfer der politischen Aspekte auf die europäische Ebene, sondern auch die horizontale Erweiterung der EU intensivieren den Integrationsprozess. Allerdings präsentiert sich die Handlungsfähigkeit und Entscheidungsfindung infolge der jüngsten Entwicklungen innerhalb der EU mit einer derart großen Zahl an Mitgliedern als nicht immer einfaches Unterfangen. Der Vertrag von Lissabon versucht hierbei anzusetzen und eröffnet der EU größere Leadershipmöglichkeiten im Rahmen der Etablierung neuer Führungspositionen (Präsident des Europäischen Rates und Hohe Vertretung der EU für Außen- und Sicherheitspolitik) sowie inhaltliche Neuerungen im Abstimmungsverfahren. Nichtsdestotrotz erweitert sich die EU auch im Sinne einer sektoralen Verbreiterung und integriert(e) neue Politikfelder in den EU-Raum – wie beispielsweise die Umweltpolitik, aber auch die Energie- oder Klimapolitik. Letztere wurde im Vertrag von Lissabon erstmals dezidiert genannt und als Kompetenzbereich in die EU aufgenommen.

Demzufolge muss auch die europäische Klimapolitik bis zu ihrer Form heute, als eine ständige, nicht unbedingt lineare, Entwicklung wahrgenommen werden. Zum Verständnis der momentanen Standpunkte sowie der zukünftigen Potentiale und Entwicklungsmöglichkeiten bedarf es daher einer Analyse der historischen Entwicklung in diesem Politikfeld, wobei internationale Prozesse – besonders Einrichtungen im Kontext der Vereinten Nationen – für die Rahmensetzung mit einbezogen werden.

#### **4.1. Fragen und Motive – Einbettung in den europapolitischen Klimadiskurs**

In der Beantwortung der Fragestellung über die Entstehung, Entwicklung und Etablierung einer EU-Klimapolitik ist es unumgänglich, sich auch mit den zentralen Fragen, dem grundsätzlichen Willen bzw. der Motivation zu beschäftigen. Die nachstehenden fünf Fragestellungen stellen die wichtigsten Herausforderungen der EU-Klimapolitik dar. Nur zum Teil haben diese auch bereits Eingang in die politische Agenda gefunden.

- a) Gibt es tatsächlich einen politischen Willen der „Klimagefahr“ entgegen zu wirken?
- b) Wie funktioniert die internationale Zusammenarbeit in der Bekämpfung des Klimawandels realpolitisch?
- c) Wie können die notwendigen Innovationen zur Änderung des weltweiten Energieverbrauchs produziert werden?
- d) Wie passen sich die Staaten an die unvermeidlichen Folgen der Klimaänderung an?
- e) Welche Kosten und Nutzen hat eine Klimapolitik für die Europäische Union überhaupt?<sup>167</sup>

Die Motive der EU-Klimapolitik formieren sich um folgende zentrale Frage: Warum betreibt die Europäische Union überhaupt eine Klimapolitik? Neben der (natur-)wissenschaftlichen Debatte über die Folgen des Klimawandels, die bereits in Kapitel 3.3. ausgeführt wurden, gibt es noch andere Motive<sup>168</sup>, die die EU dazu bewegt haben, sich für eine rasche Entscheidung in dieser Frage einzusetzen:

---

<sup>167</sup> Frei formuliert nach den „Elementen einer künftigen Klimaschutzstrategie“ von:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/128157\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128157_de.htm)

<sup>168</sup> In Anlehnung an: Knill, Christoph (2008): Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem, Opladen, S. 19f sowie:

[www.umweltbundesamt.de/klimaschutz/veroeffentlichungen/eu\\_klimapolitik.ppt](http://www.umweltbundesamt.de/klimaschutz/veroeffentlichungen/eu_klimapolitik.ppt)



Abb.3 Motive der EU-Klimapolitik

1. Ökonomische Motivation: Schutz des europäischen Binnenmarktes sowie Vermeidung von etwaigen Wettbewerbsnachteilen durch strenge nationale oder nicht europaweit harmonisierte Umweltstandards
2. Europapolitische Motivation: Vertiefung der Integration, Übertragung von Kompetenzen auf die EU-Ebene
3. Ökologische Motivation: verstärkte internationale Aufmerksamkeit und Perzeption von Umwelt- und Klimaproblemen
4. Geopolitische Motivation: Stärkung der internationalen Rolle der EU sowie Stärkung der internationalen Verhandlungsposition der Führungsstaaten

Zur Spezifizierung dieser vier Punkte sind die Ausführungen dieses Kapitels zu betrachten. Nur durch die historischen Entwicklungen und das Zusammenspiel mehrerer Faktoren ist erkennbar, welchen Stellenwert die einzelnen Motive in der politischen Diskussion und im Zusammenspiel zwischen Umwelt-, Energie- und Klimapolitik über die Jahrzehnte hinweg einnehmen bzw. welche Rolle sie im heutigen Gefüge spielen.

## **4.2. Beginn der 1970er bis Mitte der 1980er Jahre: Von der umweltpolitischen „Modeerscheinung“ bis zum Wendepunkt der Einheitlichen Europäischen Akte**

Das Interesse am Themenfeld Klimawandel datiert zwar zurück bis in die 1950er Jahre, allerdings rein im (natur-)wissenschaftlichen Sinne. Die Klimapolitik der EU bildete sich erst in einem jahrzehntelangen Prozess heraus – gewissermaßen in einer Synthese aus der Entstehung von Energie- und später auch Umweltpolitik.

In den Anfangsjahren der EGKS bzw. der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) waren vor allem energiepolitische Aspekte von Bedeutung – begründete sich doch die EGKS 1952 selbst auf der Verlagerung der Kontrolle über den kriegswichtigen Rohstoff „Kohle“ auf eine supranationale Ebene. Damit war ein erster ambitionierter Versuch einer Etablierung einer gemeinschaftlichen Energiepolitik geschaffen worden – allerdings kam diese in den darauffolgenden Jahren kaum zur Geltung. Durch die Veränderungen der globalen Rohstoffrahmenbedingungen verschoben sich auch die energiepolitischen Zentren hin zu Erdölförderung und (später) Atomenergie. Letztere Energietechnologie wurde nach der Gründung der EWG bzw. vornehmlich nach dem Aufbau der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG bzw. Euratom) gemeinschaftlich gefördert.<sup>169</sup> Ab 1968 setzte eine zunehmende Befürwortung einer Vergemeinschaftung der Energiepolitik ein – was nicht zuletzt auch auf die stetig steigende Nachfrage nach Erdöl zurückzuführen ist. Vor diesem Hintergrund sind auch die Versorgungsrisiken in und nach der ersten Ölkrise zu kontextualisieren.<sup>170</sup> Generell ist zu sagen, dass die treibende Kraft hinter der Energiepolitik damals wie heute die Europäische Kommission war und ist, mit dem hauptsächlichen Ziel der Etablierung eines Energiebinnenmarktes.<sup>171</sup>

1973 wird erstmals sichtbar, in welchem gewichtigen Verhältnis Energie-, Umwelt- sowie Klimapolitik und Erweiterungsrunden stehen. Mit dem Beitritt Großbritanniens, Irlands und Dänemarks erschlossen sich auch große Erdöl- und Erdgaslagerstätten, welche die Energiepolitik im weiteren Verlauf der 1970er und 1980er Jahre stark beeinflussen sollte.<sup>172</sup>

---

<sup>169</sup> Vor der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl 1986 herrschte unter den damaligen Mitgliedern der EU ein weitreichender Konsens über die Bedeutung der Atomenergie als wichtige technologische Weiterentwicklung – man sprach sogar von einer „dritten“ industriellen Revolution. Obwohl die Atomenergie eine wichtige strategische Rolle darstellte, erreichte Euratom nie die gleiche Bedeutung wie die EWG.

<sup>170</sup> Vgl. Geden, Oliver/Fischer, Severin (2008): Die Energie- und Umweltpolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Baden-Baden, S. 23f.

<sup>171</sup> Vgl. Pollak, Johannes/Schubert, Samuel/Slominski, Peter (2010): Die Energiepolitik der EU, Wien, S. 63.

<sup>172</sup> Vgl. ebd. S. 71f.

In dieser Zeit der ersten Ölkrise 1973/74 begann nicht nur die Idee einer nachhaltigen Lösung der Energieproblematik<sup>173</sup> langsam in die Agenden der Mitgliedstaaten und der EU einzusickern, sondern auch das Thema Umweltschutz. Dieser wurde in den Anfängen hauptsächlich über handelspolitische Interessen definiert.<sup>174</sup> Wurde die Umweltpolitik zunächst noch als „*Modeerscheinung*“<sup>175</sup> oder „*politisch unbedeutendes Anhängsel der wirtschaftlichen Integration*“<sup>176</sup> betrachtet, beginnt sie sich in weiterer Folge als ein relativ eigenständiges Politikfeld herauszubilden. Die Pariser Schlusserklärung von 1972, in der die Staats- und Regierungschefs erstmals eine Erstellung eines umweltpolitischen Aktionsprogramms von der Kommission gefordert haben, ist dafür ein Zeichen. Darin wurde auch dezidiert darauf hingewiesen, dass die Energieerzeugung maßgeblich für die Luft- und Wasserverschmutzungen verantwortlich sei.<sup>177</sup> Als erstes umweltpolitisches Mandat kann jenes Aktionsprogramm angesehen werden, das während des ersten Umweltrates<sup>178</sup> 1973 beschlossen wurde.<sup>179</sup> Als Antwort auf den ersten Ölpreisschock wurde 1974 im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) die Internationale Energieagentur (IEA) gegründet, der auch alle damaligen EWG-Mitglieder beitraten.<sup>180</sup>

Im internationalen Kontext führte die Gründung des UNEP, ebenfalls 1972, zu einer verstärkten politischen Institutionalisierung der wissenschaftlichen Forschung im Bereich Umwelt und Klima. Obwohl 1979 eine erste Weltklimakonferenz in Genf stattfand, war in der Anfangszeit kaum eine weitreichende Aufmerksamkeit seitens politischer Entscheidungsträger zu erkennen. Vielmehr drehte sich die Debatte in den 1970er Jahren um wissenschaftliche Kontroversen<sup>181</sup>. Auch die Klimapolitik der EU, die zu dieser Zeit eher als allgemeine Umwelt- denn als Klimapolitik per se zu bezeichnen ist, reihte sich in diesen Entwicklungsstatus ein. Mehrjährige Forschungsprogramme über Klimatologie wurden durchgeführt, wobei auf grundlegende wissenschaftliche Erkenntnisse und nicht auf die

---

<sup>173</sup> Hierbei ist beispielsweise die Verabschiedung der „Neuen energiepolitischen Strategie“ im Jahre 1974 zu nennen, die vor allem auf die Sicherstellung einer längerfristigen Energieversorgung, auf die Senkung des allgemeinen Energieverbrauchs sowie auf die Förderung von Atomenergie und heimischer Energieträger abzielte.

<sup>174</sup> Vgl. Knill (2008), S. 18.

<sup>175</sup> Ebd. S. 17.

<sup>176</sup> Ebd. S. 11.

<sup>177</sup> Vgl. Geden/Fischer (2008), S. 26.

<sup>178</sup> Im Rat „Umwelt“ oder Umweltrat kommen die Umweltminister der EU-Mitgliedstaaten etwa viermal jährlich zusammen und beraten über Maßnahmen in den entsprechenden Politikfeldern.

<sup>179</sup> Vgl. Knill (2008), S. 18.

<sup>180</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 72.

<sup>181</sup> Beispielsweise, ob sich das Weltklima erwärmen oder möglicherweise sogar abkühlen würde.

Sondierung politischer Steuerungsmöglichkeiten Wert gelegt wurde.<sup>182</sup> Eine Entschließung des Rats im Jahr 1975, in dem ein „*harmonisches Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen des Umweltschutzes und der Energieerzeugung*“<sup>183</sup> propagiert wurde, legte einen weiteren Grundstock für die Energiepolitik der EU. Neben den Blöcken Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit wurde damit auch das Thema Umweltschutz in den europäischen energiepolitischen Diskurs aufgenommen.<sup>184</sup>

In den 1980er Jahren begann sich allmählich eine Verschiebung der Diskussion über den Klimawandel bemerkbar zu machen. Ein wichtiger Schritt auf diesem Weg war eine „Agenda-Setting-Konferenz“ in Villach im Jahre 1985 und dem darauffolgenden Aufruf des Abschlusses eines multilateralen Abkommens. Langsam zeichnete sich eine Änderung von einer breiten systematischen hin zu einer institutionellen Agenda mit direkter Bindung an Entscheidungsträger ab. Gleichzeitig eröffnete auch die EU selbst eine Periode der intensivierten Einflussnahme auf nationale Umweltbereiche und verstärkte dadurch die internationale Bewusstseinsbildung. Das Europäische Parlament war eine der ersten Institutionen, die auf die „Villach-Resolution“ reagierten und die sektorenübergreifende bzw. den Multi-Level-Charakter der Klimathematik (an)erkannten. Der darauffolgende „Fitzsimmons-Report“ zog noch weiterreichende Veränderungen mit sich, da in selbigem nicht nur die wissenschaftlichen Aspekte des Klimawandels untersucht, sondern auch mögliche Optionen ihm entgegen zu wirken – wie beispielsweise mit einer Erhöhung der Energieeffizienz oder dem Stopp von Abholzungen – vorgeschlagen wurden.<sup>185</sup> Mit Sicherheit war der Fitzsimmons-Report eines jener wissenschaftlichen Dokumente, welches tatsächlich eine nachhaltige Veränderung auf dem Gebiet des Klimaschutzes herbeiführen konnte.<sup>186</sup>

Alle – bis dato heterogenen – europäischen Anstrengungen wurden mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1986 und deren Inkrafttreten im Jahre 1987 zusammengefasst. Dies markierte nicht nur einen Wendepunkt in der strukturellen Zusammensetzung und in der Arbeitsweise der Europäischen Gemeinschaft (EG), sondern auch auf dem Gebiet der Umweltpolitik. Durch die EEA erhielt erstmals der Umweltschutz

---

<sup>182</sup> Vgl. Jordan, Andrew/Rayner, Tim: The evolution of climate policy in the European Union: an historical overview, in: Jordan, Andrew et.al. (2010): Climate Change Policy in the European Union. Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaption, Cambridge u.a., S. 52f.

<sup>183</sup> Geden/Fischer (2008), S. 27.

<sup>184</sup> Vgl. ebd.

<sup>185</sup> Vgl. Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 53.

<sup>186</sup> Markus Jachtenfuchs (1996) zitiert nach: Jordan (2010), S: 53.

Einzug in das europäische Primärrecht, was infolgedessen der Gemeinschaft ermöglichte, Energie-relevante Rechtsakte auch über das Umweltschutzkapitel zu erlassen<sup>187</sup> und die Legitimation umweltpolitischen Handelns nicht mehr nur über ökonomische Ziele definieren zu müssen. Die EEA wurde keineswegs nur aus umweltpolitischen Interessen verabschiedet, vielmehr zeigt sich in der expliziten vertraglichen Erwähnung eine Bestätigung der ohnehin bereits vorausgegangen informellen Entwicklungen im Umweltsektor. Die Auswirkungen der EEA sind daher vor allem in der Konsolidierung bestehender Entwicklungen und in der Eröffnung neuer umweltpolitischer Handlungsmöglichkeiten zu konstatieren.<sup>188</sup> Ungeachtet dessen zeichnet sich in einer weiteren historische Betrachtung ab, dass diese ökonomischen Aspekte der anfänglichen Umweltpolitik bis heute immer noch erkennbar sind.

Der Klimawandel hatte also spätestens ab der Mitte der 1980er Jahre auch die EG erreicht. Dementsprechende Veränderungen in den Agenden riefen neue Entscheidungen hervor und institutionell gesehen erhielt das Parlament eine stärkere Position im EG-Gefüge. Trotz der Neuerungen durch die EEA fehlte der Gemeinschaft ein beträchtliches Maß an rechtlicher Entscheidungskompetenz in vielen mit der Umweltpolitik verknüpften Bereichen. Vor allem im Energiesektor befanden sich wichtige Kompetenzen immer noch in den Händen der Mitgliedstaaten – und diese waren keineswegs bemüht weitere Souveränitätsrechte an eine höhere Instanz abzugeben. Klimawandelrelevante Themengebiete wurden auch nicht der Sicherheits- oder Energiepolitik zugerechnet, geschweige denn als etwas anderes als ein „*atmospherical environmental problem*“<sup>189</sup> angesehen.<sup>190</sup>

#### **4.3. Ende der 1980er Jahre bis 1992: Die Anfänge einer internationalen und europäischen Klimapolitik**

In den 1980er Jahren, speziell ab 1988, kam es zu schnellen und weitreichenden Entwicklungen auf dem Gebiet der Umwelt- und später Klimapolitik. Geschwindigkeit, Ausmaß und Aktionsradius bildeten sich dabei auf EU-ropäischer und internationaler Ebene in unterschiedlicher Art und Weise aus.

Ab Mitte der 1980er Jahre konzentrierte sich die Europäische Kommission – in Bezug auf die relevanten Themengebiete für diese Untersuchung – hauptsächlich auf die Schaffung bzw.

---

<sup>187</sup> Vgl. Geden/Fischer (2008), S. 27.

<sup>188</sup> Vgl. Knill (2008), S. 26ff.

<sup>189</sup> Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 53.

<sup>190</sup> Vgl. ebd.

Bereitstellung der vier Grundfreiheiten. Durch die Liberalisierungen der Energiemärkte gelang es der Gemeinschaft Binnenmarktzuständigkeiten stärker bei sich zu bündeln. Ungeachtet aller Forderungen nach einer Steigerung der Energieeffizienz, gingen diese realpolitisch gesehen kaum über Deklarationen hinaus. Dies wird an folgendem Beispiel sichtbar: 1986 schlug die Kommission ein nicht bindendes Ziel vor, die Energieeffizienz (für den Endverbrauch) bis zum Jahr 1995 auf 20% auszubauen. Bereits zwei Jahre später war klar, dass diese Vorgabe nicht erreicht werden konnte. Anstatt dessen wurden die Programme SAVE (Energieeffizienz) und ALTENER (Förderung von erneuerbaren Energieträger) entwickelt.<sup>191</sup> 1988 legte die Kommission ein Arbeitsdokument über einen Binnenmarkt für Energie<sup>192</sup> vor, in dem sich Prinzipien wie der freie Warenverkehr wiederfinden und eine Harmonisierung der Umwelt- und Sicherheitsstandards angestrebt werden sollte.<sup>193</sup>

Auf internationaler Ebene ist vor allem die Etablierung des IPCC von Bedeutung. Die Gründung des IPCC durch das UNEP und die WMO (World Meteorological Organisation) ist auf eine US-amerikanische Initiative aus dem Jahre 1987 zurückzuführen und ist das Ergebnis internationaler Debatten, Forderungen und Diskussionen. Seit 1988 versucht das IPCC eine klare, sachliche und unparteiische<sup>194</sup> Sichtweise auf das Thema Klimawandel zu präsentieren, indem auf die aktuellen Ergebnisse der wissenschaftlichen „Community“ eingegangen wird und Szenarien über umweltbedingte und sozioökonomische Auswirkungen erstellt werden. Das IPCC versucht als „*hybrid science-policy project at the interface between science and politics*“<sup>195</sup> zu interagieren. Die vom IPCC publizierten Sachstandsberichte oder Assessment Reports (AR) 1 bis 5<sup>196</sup> sind von eminenter Bedeutsamkeit. Sie behandeln die methodische und wissenschaftliche Basis zur Bestimmung des anthropogenen Klimawandels, die sektoralen und regionalen Auswirkungen auf die Erde und das Leben sowie die Adaption an die Klimaänderung und schließlich die politischen und ökonomischen Möglichkeiten der Verhinderung und Abschwächung der Erwärmung.<sup>197</sup> Die daraus resultierenden Ergebnisse sind nicht nur Bezugspunkt für Wissenschaft und Politik, sondern auch ausschlaggebend für politische Entscheidungen internationaler Organisationen und wegweisend für zukünftige

---

<sup>191</sup> Vgl. ebd. S. 54.

<sup>192</sup> KOM(1988)238

<sup>193</sup> Vgl. Pollak /Schubert/Slominski (2010), S. 78f.

<sup>194</sup> Oftmals stehen allerdings nationale Interessen im Vordergrund, wenn es etwa um wirtschaftspolitische Maßnahmen geht.

<sup>195</sup> Pelling, Mark (2011): *Adaption to Climate Change. From resilience to transformation*, London, S. 9.

<sup>196</sup> AR1/FAR: 1990; AR2/SAR: 1995; AR3/TAR: 2001; AR4: 2004; AR5: 5. Sachstandsbericht ist aktuell in Arbeit und wird voraussichtlich 2013/14 veröffentlicht

<sup>197</sup> Vgl. Müller (2007), S. 40.

Maßnahmensetzungen.<sup>198</sup> Der Klimawandel wurde also zunehmend auf der Grundlage bestimmter Annahmen zu einem internationalen politischen Betätigungsfeld.

*„Climate change has been an international issue because the atmosphere may be regarded as a ‘global common’ and the preservation of atmospheric quality and a stable climate has the characteristic of a public good. Accordingly, concerted international action is necessary if only to prevent ‘free riding’ a situation, where some countries might benefit from pollution controls adopted by others without bearing the costs involved.“<sup>199</sup>*

Weitere Marksteine auf dem Weg zu einer zwischenstaatlichen Klimadiplomatie mit dem erwünschten Ergebnis eines international anerkannten Abkommens waren das 1987 abgeschlossene Montreal-Protokoll, das die Vertragsstaaten zu Maßnahmen zum Schutz der Ozonschicht verpflichtete, sowie die 1988 in Toronto stattgefundene Konferenz „The changing Atmosphere“. Letztere wird als „*first major international gathering to have global warming as its principal foci*“<sup>200</sup> beschrieben.

*„For the first time a global emission reduction target was suggested, to be embodied in a international convention.“<sup>201</sup>*

In weiterer Folge wurde das so genannte „Toronto-Target“, eine Reduktion der CO<sub>2</sub> Emissionen um 20% bis zum Jahr 2005, zum Anhaltspunkt internationaler Versuche passende Maßnahmen einzuleiten sowie zur Grundlage für Programmimplementierungen. Die EG reagierte auf diese Entwicklungen mit der ersten Mitteilung zum Arbeitsgebiet Klimawandel.<sup>202</sup> Obwohl darin keine langfristig beständigen Empfehlungen enthalten waren, stellte sich dieses Dokument im späteren Verlauf als durchaus bedeutsam heraus.<sup>203</sup>

*„First, it effectively marked the commencement of formal climate policy making in the EU. Climate change was, in other words, now firmly on the EU’s institutional agenda. Although no goals had been agreed, it opened the door for potential harmonisation in the future. Secondly (and related to this) it demonstrated the Commission’s eagerness to be fully involved in policy making both within the EU and, perhaps even more importantly, in the emerging negotiations with other countries.“<sup>204</sup>*

Durch diese relativ autonome Antwort<sup>205</sup> sowie internes Policy-Making erkämpfte sich die Kommission – und damit auch die Gemeinschaft als Ganzes – nach und nach einen fixen Platz in internationalen Verhandlungen. Allerdings stellte sich bald heraus, dass der Grad

---

<sup>198</sup> Vgl. <http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml> // **alle Online-Quellen in dieser Diplomarbeit wurden zuletzt am 20.12.2011 besucht**

<sup>199</sup> Vogler, John: The Challenge of the Environment, Energy and Climate Change, in: Hill, Christopher/Smith, Michael (2011): International Relations and the European Union, Oxford, S. 360.

<sup>200</sup> Ian H. Rowlands 1995 zitiert nach: Jordan (2010), S. 54.

<sup>201</sup> Jordan/Rayner, in: Jordan (2010) S. 54.

<sup>202</sup> KOM(1988)656

<sup>203</sup> Vgl. Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 54f.

<sup>204</sup> Ebd. S. 55.

<sup>205</sup> d.h. ohne vorher direkt vom Rat aufgefordert worden zu sein

zwischen EU-ropäischer Politik auf internationalem Level und nationalstaatlicher Interessen ein durchaus schmaler war (und ist).<sup>206</sup> Die Diskrepanzen, die daraus entstanden, werden gerne Dilemmata genannt – wobei betont werden muss, dass das komplexe Gefüge der Klima- und Umweltthematik eine eindeutige Leadershipmöglichkeit der EU zum damaligen Zeitpunkt eigentlich kaum zugelassen hätte.

Die meisten internationalen Aktionen der späten 1980er Jahre und frühen 1990er Jahre sind auf Initiativen einzelner Mitgliedstaaten zurückzuführen – allen voran Schweden, das bereits 1988 Emissionsreduktionsziele festlegte. In den darauffolgenden Jahren folgten weitere Länder, darunter auch der große CO<sub>2</sub>-Emittent Großbritannien, dessen Engagement von besonderer Symbolkraft war. Dennoch gab es bis dato kein gemeinsames Reduktionsziel innerhalb Europas. International gesehen bildeten sich in der Zwischenzeit zwei Diskursblöcke heraus. Auf der einen Seite die EG, Kanada und Neuseeland, die für festgelegte Klima-Ziele sowie Zeitpläne eintraten und auf der anderen Seite die USA, Japan plus die Sowjetunion, die auf „no-regrets“-Maßnahmen<sup>207</sup> bestanden. Im 1990 etablierten International Negotiating Committee (INC), das eine internationale Klimakonvention vorbereiten sollte, prallten diese beiden Gruppen aufeinander.<sup>208</sup> Nach einer Phase der Problemerkennung und Zielformulierungen bildete sich damit bis 1992 eine ambitionierte internationale Führung heraus, in dessen Gefüge die EG – speziell die Kommission durch diverse Berichte und Empfehlungen<sup>209</sup> – stetig ihren Führungsanspruch (auch wenn dieser eher auf den europäischen Raum einzugrenzen ist) beim Lösen globaler Probleme konkretisierte.

*„As Heads and State and Government of the European Union, we recognise our special responsibility for the environment both to our own citizens and the wider world. [...] The Community and its Member States have a special responsibility to encourage and participate in international action to combat global environmental problems.“<sup>210</sup>*

Im Vorfeld der 2. Weltklimakonferenz in Genf 1990 entstand im Rahmen des Kommissariats für Umwelt, Nuklearsicherheit und Katastrophenschutz, das von Carlo Ripa die Meana (1989-1992) geführt wurde, der Grundsatz, dass ein europäischer Führungsanspruch in Klimafragen nicht nur die politische Integration vertiefen, sondern auch die Position gegenüber den USA stärken würde. Der Klimawandel wurde als *„an opportunity to demonstrate the EU’s identity*

---

<sup>206</sup> Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 55.

<sup>207</sup> Als „no-regrets“-Maßnahmen werden Handlungen bezeichnet, die unabhängig von der Intensität der Klimaänderung einen umwelt- oder wirtschaftspolitischen Nutzen haben.

<sup>208</sup> Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 55.

<sup>209</sup> Speziell im Vorfeld der Präsentation des 1. Sachstandsberichtes des IPCC im Jahr 1990

<sup>210</sup> Europäischer Rat 1990, Schlussakte: Annex II

as an international actor“<sup>211</sup> angesehen. Ebenfalls am Vorabend der Genfer Konferenz fand erstmalig ein gemeinsames Treffen der Energie- und Umweltminister der Mitgliedstaaten statt, welches in eine Übereinkunft zur Konstanthaltung der Emissionen von 1990 bis zum Jahre 2000 mündete.<sup>212</sup> In Genf drängte die EU auf eine schnelle Lösung zur Reduktion von Treibhausgasen und energiepolitischen Korrekturmaßnahmen.<sup>213</sup> Interessanterweise verstand die EG es nun augenscheinlich, dass das Thema Klimawandel auch institutionell gesehen nach Interdisziplinarität verlangte.

Obwohl eine scheinbar neuen Einigkeit und Bestimmtheit im Rahmen der Genfer Konferenz entstanden war, kam es zu einer inhaltlichen Trennlinie zwischen den „grüneren“ Mitgliedstaaten (z.B. Dänemark oder Deutschland), die strikte nationale Emissionsziele verfolgten und den Kohäsionsstaaten (z.B. Griechenland oder Spanien), die sich – wenn überhaupt – nur sehr geringe Ziele setzten. Erst durch die Arbeit des INC begann sich die Gemeinschaft langsam aber sicher weg von der Diskussion über die Höhe der Ziele und hin zu „Policies and Measures“<sup>214</sup> zu bewegen.<sup>215</sup> Harmonisierungsprogramme und nationale Anpassungsstrategien wurden hierbei aber widerspruchsvoll und nicht in einem Konnex gesehen. Die Mitgliedstaaten waren offenbar noch nicht in der Lage zu erkennen, dass eine Angleichung der Reduktionsziele auf europäischem Level auch eine Harmonisierung von „anderen“ bzw. verwandten Politikfeldern mit sich bringen würde. Es verwundert daher wenig, dass die Diskussion über einen Entwurf der Kommission zur Limitierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen dementsprechend stark ausfiel. Noch vor dem „Erdgipfel“<sup>216</sup> in Rio de Janeiro lancierte die Kommission dennoch eine Beschlussvorlage, die im Wesentlichen aus vier Bereichen bzw. Programmen bestand: 1) eine Energiespar-Rahmenrichtlinie im Kontext des SAVE Programms 2) eine Entscheidung zur Unterstützung von erneuerbarer Energie (ALTENER) 3) eine Entscheidung zur Überwachung von CO<sub>2</sub>-Emissionen und 4) eine Richtlinie über eine gemeinschaftliche Steuer auf kohlenstoffhaltige Brennstoffe<sup>217</sup>. Während die ersten drei Bereiche relativ unstrittig waren, gestaltete sich die Debatte um die Einführung der Steuer als eine höchst kontroverielle Angelegenheit. Lediglich das CO<sub>2</sub>-Überwachungssystem stellte sich als faktisch effektives klimapolitisches Instrument heraus.<sup>218</sup>

---

<sup>211</sup> Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 56.

<sup>212</sup> Vgl. ebd.

<sup>213</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 83.

<sup>214</sup> wie es später auch im Art. 3 der UNFCCC vorgeschlagen wird

<sup>215</sup> Vgl. Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 57.

<sup>216</sup> Offizielle Bezeichnung: United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)

<sup>217</sup> Vgl. Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 59.

<sup>218</sup> Vgl. ebd.

Trotz der international schwierigen Lage sowie der unterschiedlichen Bereitschaften und Standpunkte konnte im Rahmen des INC dennoch ein Kompromiss gefunden werden, der schlussendlich 1992 beim „Erdgipfel“ in Rio in die Unterzeichnung der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen mündete. Die UNFCCC, mit dem Ziel der Stabilisierung der Treibhausgasemissionen, enthält folgende Grundprinzipien: gemeinsame aber differenzierte Verantwortungen, spezielle Berücksichtigung der Entwicklungsländer, Vorsichtsmaßnahmen, Verursacherprinzip und Förderung von nachhaltiger Entwicklung.<sup>219</sup> Während der Sondierungen um eine mögliche Verabschiedung einer Konvention in Rio prallten im INC auch die Gegensätze zwischen der prozessorientierten Politik der USA und den langzeitlichen Vorgaben der EU aufeinander. Es ist vor allem der Verdienst Großbritanniens, das eher unilateral als EU-gemeinschaftlich agierte, dass dennoch ein Kompromiss gefunden werden konnte. Allerdings hatte die EU zu diesem Zeitpunkt eigentlich gar keine kohärente interne Strategie zur Implementierung, was in Anbetracht der kaum vorhandenen rechtlichen Verpflichtungen durch die UNFCCC weniger gravierend war.<sup>220</sup> Sowohl die USA als auch die EU ratifizierten die UNFCCC 1992 bzw. 1993 – mit Inkrafttreten im Jahr 1994.<sup>221</sup>

#### **4.4. 1992-1997: Die Globalisierung der EU-Klimapolitik zwischen Führungsanspruch und Realität**

*„Die EU zählte bei den Verhandlungen im Kontext der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen zu den treibenden Kräften, ihre energie- und klimapolitischen Bemühungen ‚globalisierten‘ sich nun zusehends.“<sup>222</sup>*

Trotz dieser thematischen „Globalisierung“ und der europäischen Triebkraft zeigte sich die EU dennoch nicht nach dem Erdgipfel in Rio enttäuscht nicht wie zuvor gewünscht als internationaler Führungsakteur wahrgenommen zu werden. Allerdings befand sich die Gemeinschaft allgemein in der Krise, nachdem Dänemark dem Vertrag von Maastricht über die Gründung der Europäischen Union zunächst nicht zustimmte. Auch der gescheiterte Entwurf über die gemeinschaftliche Steuer auf kohlenstoffhaltige Brennstoffe tat sein Übriges um den zuvor entstandenen Elan, international die führende Rolle in Klimafragen zu übernehmen, zu verlangsamen. Markant wird hierbei sichtbar, wie stark sich der gegenseitige Einfluss von EU und internationalen Entscheidungen tatsächlich auswirkte. So zogen beispielsweise einige zuvor klimapolitische „grünere“ Mitgliedstaaten ihre Ratifikationen zur

---

<sup>219</sup> Vgl. Metz, Bert (2010): Controlling Climate Change, Cambridge, S. 320.

<sup>220</sup> Vgl. Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 59.

<sup>221</sup> [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/status\\_of\\_ratification/items/2631.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php)

<sup>222</sup> Geden/Fischer (2008) S. 28.

UNFCCC zurück, solange nicht der Steuerentwurf verworfen werden würde. Um den generellen Integrationsprozess der „neu“ gegründeten Union ab 1992 nicht zu gefährden, war die Kommission unter Jacques Delors daher bereit, die gesamte Umwelt- und Klimapolitik vorerst nur marginal zu behandeln. Dem ungeachtet wurden die Programme ALTENER und SAVE mehr oder weniger erfolgreich weitergeführt – zumindest „moralisch“ gesehen, da die Aufmerksamkeit um das Problemgebiet Klimawandel international und speziell in Europa im Verlauf der 1990er Jahre stark zuzunehmen schien<sup>223</sup> – und somit der Kommission einen neuen Legitimationsspielraum für ihre Tätigkeiten gab.<sup>224</sup> Konstatieren manche Wissenschaftler<sup>225</sup> eine Abschwächung des umweltpolitischen „Elans“ ab den 1990er Jahren, ist dennoch ein gegenüberliegender und demnach steigender „Trend“ in der Beschäftigung mit klimapolitischen Belangen zu erkennen.

Die innen- und außenpolitischen Entwicklungen in den USA<sup>226</sup> ab der Mitte der 1990er Jahre verdeutlichten der EU, dass, falls jemals ein effektives Emissionsreduktionsprotokoll im Rahmen der UNFCCC zustande kommen sollte, sie die Führungsrolle übernehmen müsste. Die Abhaltung der ersten Vertragsstaatenkonferenz (COP1) 1995 in Berlin, bei der Bonn als Sitz des UNFCCC-Sekretariats festgelegt wurde, kam dieser Annahme gelegen. Entgegen dem Negativtrend versicherten Großbritannien und Deutschland ihre Emissionen bis 2010 zu reduzieren. In der Folge wurde Druck aufgebaut, dem sich auch die USA und die OPEC-Staaten bereit waren zu beugen. Das daraus resultierende „Berlin Mandat“ zielte auf eine Verlängerung der UNFCCC bis 2000 ab, was bei der Vertragsstaatenkonferenz in Kyoto 1997 beschlossen werden sollte<sup>227</sup> – dem UNFCCC-Prozess gebührte damit eine Lebensverlängerung. Zum damaligen Zeitpunkt entstand jener Geist, der bis heute die Ergebnisse der Klimakonferenzen bestimmt: Vertagungen der essentiellen Entscheidungen, aber niemals ohne Fortführung des UN-Prozesses.

Mit der Publikation des 2. Sachstandsberichtes (AR2) 1995 setzte das IPCC Maßstäbe. Im AR2 ist die Limitierung auf 2°C im Vergleich zur Zeit vor der industriellen Revolution festgelegt. Obwohl sich die Zielvorgaben in den darauffolgenden Jahren immer wieder verändert und erweitert haben, blieb im Großen und Ganzen die 2°C-Reduktion als

---

<sup>223</sup> Vgl.ebd.

<sup>224</sup> Vgl. Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 61f.

<sup>225</sup> Wie beispielsweise Vgl. Knill (2008), S. 34.

<sup>226</sup> Nachdem die Republikaner die Mehrheit im Senat erreichten und damit die Clinton-Regierung lähmten, wurde 1997 die Byrd-Hagel-Resolution verabschiedet, die jegliche weitere Ratifikationen von Klimakonventionen ohne eine Partizipation der Entwicklungsländer ablehnte.

<sup>227</sup> Vgl. Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 62.

Richtschnur bestehen. Auf der zweiten Vertragsstaatenkonferenz (COP2) in Genf 1996 plädierten allen voran die USA für ein größtmögliches Maß an Flexibilität im Implementierungsprozess der UNFCCC. Die EU dagegen betrachtete dies allerdings als Beeinträchtigung der Integrität der UNFCCC und befürchtete, dass sich damit große Emittenten aus ihrer Verantwortung ziehen könnten. Wichtig ist aber festzuhalten, dass die USA damit auch neue Konzepte und Instrumente in den Verhandlungsprozess mit einbrachten.<sup>228</sup> Im Vorfeld der COP3 in Kyoto versucht die EU nun aus ihren Fehler vor und am Erdgipfel zu lernen.

*„[...] the EU found itself under intense pressure to do something which had failed to do in the run up to Rio: agree on internal burden sharing arrangement.“<sup>229</sup>*

Die interne Koordinierung der klimapolitischen Maßnahmen stand damit prioritär auf der umweltpolitischen Agenda. Die Europäische Umweltagentur (EUA) nahm infolgedessen 1994<sup>230</sup> ihre Tätigkeit auf, die darin besteht, den partizipierenden Mitgliedstaaten in umweltpolitischen Entscheidungsfragen Hilfestellungen anzubieten sowie das europäische Umweltinformationsnetz zu koordiniert.<sup>231</sup> Nachdem die Aufnahme eines eigenständigen energiepolitischen Kapitels<sup>232</sup> in den Maastrichter Vertrag zuvor scheiterte, wurde durch die Publizierung eines entsprechenden Grünbuchs<sup>233</sup> sowie Weißbuchs<sup>234</sup> versucht, die Energie-Grundsatzdebatte erneut anzukurbeln. Darin enthalten waren u.a. Forderungen nach der Schaffung eines Energiebinnenmarktes sowie einer stärkeren Ausrichtung nach den Prinzipien der Umweltverträglichkeit und Energieeffizienz.<sup>235</sup> Der Umweltrat schlug infolgedessen eine 15%-Reduktion bis zum Jahr 2010 vor, was symbolisch einen weiteren Markstein auf der stufenweisen Entwicklung einer internationalen EU-Klimapolitik kennzeichnete.<sup>236</sup> In der Literatur ist man sich deshalb einig, dass die EU, speziell die Kommission in ihrem Aufgabengebiet, ab 1997 definitiv eine Führungsrolle im internationalen Klimaverhandlungsprozess übernahm.

*„Although these [Regulierungen, Anm.] were hardly the stuff of high diplomacy or international political leadership, regulations on traded products are very much the Commission’s forte and the EU was able to secure agreement on them fairly quickly“<sup>237</sup>*

---

<sup>228</sup> Vgl. ebd.

<sup>229</sup> Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 63.

<sup>230</sup> Die Europäische Umweltagentur wurde allerdings bereits 1990 gegründet.

<sup>231</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 83.

<sup>232</sup> Im Vertrag von Maastricht wird erstmals die „Energie“ primärrechtlich verankert – allerdings nicht, wie von der Kommission gefordert, in einem eigenen „Energiekapitel“.

<sup>233</sup> KOM(1994)659

<sup>234</sup> KOM(1995)682

<sup>235</sup> Vgl. Geden/Fischer (2008), S. 28.

<sup>236</sup> Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 63.

<sup>237</sup> Ebd. S. 64.

Weitreichender als dies war die Strategie der Kommission zur CO<sub>2</sub>-Reduktion für Fahrzeuge<sup>238</sup>. Diese, sowie die Forderung nach einer Effizienzsteigerung im Straßenverkehr um 25% innerhalb von zehn Jahren, riefen Ressentiments der Verkehrslobby hervor, die allerdings in einer Vereinbarung mit der Fahrzeugindustrie mündete.<sup>239</sup>

*„In spite of these achievements, the EU still had a significant ‚credibility gap‘ on its hands, between what it was promising in international discussions and what it was capable of delivering by way of common policies and measures.“<sup>240</sup>*

Die EU ist aber immer nur so stark, wie es ihre Mitgliedstaaten zulassen. Ungleiche Positionen und wirtschaftliche Entwicklungsstandpunkte führen zu unterschiedlichen Verhandlungszielen. Die EU versucht(e) all diese Positionen zu vereinbaren und war zu diesem Zeitpunkt dennoch nur wenig mehr als die Summe der nationalen umweltpolitischen Interessenskonstellationen.

Das 1997 beschlossene Kyoto-Protokoll bildet eine bis heute zentrale Entscheidung („*a landmark treaty*“<sup>241</sup>) im internationalen Gefüge. Die Vertragsstaaten inklusive der EU – wenn auch mit mitgliedsstaatlich differenzierten Zielen – verpflichten sich darin zu einer deutlichen Reduktion von Treibhausgasen. Literatur über das Kyoto-Protokoll ist ausgiebig vorhanden, bildet es doch nach wie vor *das* internationale Klimaübereinkommen. Viele argumentieren, dass ohne den Druck der EU wohl kaum die vorliegenden Ergebnisse erzielt worden wären. Dem gibt die Festlegung der EU 8%<sup>242</sup> ihrer Treibhausgase in der Periode 2008-2012 zu reduzieren Recht – im Gegensatz zu USA oder Japan, die mit geringeren Zielvorgaben in die Verhandlungen gingen. Dazu ist anzumerken, dass numerische Vorgaben für die EU deutlich wichtiger sind als für andere Staaten, da die EU (zu dieser Zeit) hauptsächlich regulierende Maßnahmen durchführte. Nichtsdestotrotz musste auch die EU einige Kompromisse eingehen, vornehmlich basierend auf differenzierten Reduktionszielen für die Annex I-Staaten, der Akzeptierung von flexiblen Mechanismen sowie der Zustimmung zu mehrjährigen (zumeist 5 Jahre) und durchschnittlichen Bewertungsperioden.<sup>243</sup> Eines der zentralen Probleme des Protokolls war aber,

*„that the deal was so fiendishly complicated and hedged with conditions that it would take everyone – including the EU – years to work out how to implement it.“<sup>244</sup>*

---

<sup>238</sup> KOM(1995)689

<sup>239</sup> Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 64.

<sup>240</sup> Ebd.

<sup>241</sup> Kraft/Vig, in: Vig (<sup>4</sup>2000), S. 1.

<sup>242</sup> Ursprünglich ging die EU sogar von 15% aus.

<sup>243</sup> Vgl. Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 65.

<sup>244</sup> Ebd.

Um die Implementierung des Kyoto-Protokolls zu ermöglichen, versuchte die EU unter anderem den Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch bis 2010 auf 12 % zu verdoppeln sowie die Nutzung von Biotreibstoffen zu steigern. Die Umsetzung dieser ambitionierten Ziele schien allerdings fragwürdig, da geeignete Sanktionsmechanismen fehlten. In weiterer Folge veröffentlichte die Kommission mehrere Mitteilungen<sup>245</sup> um die geforderten Ziele nachdrücklich zu kommunizieren. Das Kyoto-Protokoll stellt somit, vergleichbar wie die UNFCCC, wiederum den Anfang einer neuen Führungsanstrengung ab 1997 dar.

#### **4.5. 1997-2005: Die Periode der Implementierungen: Kyoto-Protokoll, ECCP und ETS**

Nach 1997 ist ein Wandel in der Geschwindigkeit der klimapolitischen Aktivitäten der EU zu beobachten. Den Kernpunkt hierbei bildete der Paradigmenwechsel, der hauptsächlich von einflussreichen Personen<sup>246</sup> und Akteuren herbeigeführt wurde: Weg von der Fokussierung auf wissenschaftliche Debatten und hin zu Diskussionen um zeitliche Koordination und Stringenz möglicher Maßnahmen.<sup>247</sup>

Nach dem Abschluss des Kyoto-Protokolls schafften es die einzelnen Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten dennoch nicht, innere Dispute über Zielvorgaben zu bereinigen. Die Kommission hatte darunter besonders zu leiden, da diese Anspannung nicht unbedingt als günstige Voraussetzung für „*common and co-ordinated policies and measures*“<sup>248</sup> gewertet werden konnte. Schließlich unterbreitete die Kommission dennoch Vorschläge für neue klimapolitische Strategien im Rahmen der Implementierung des Kyoto-Protokolls.<sup>249</sup> Bis auf diese Mitteilung und vorbereitende Arbeiten über eine mögliche Einführung eines Emissionshandelssystems, produzierte die Kommission, die sich zu diesem Zeitpunkt in einer Sackgasse in der Zusammenarbeit mit dem Rat befand, wenig Substanzielles.<sup>250</sup> Trotz der scheinbar festgefahrenen und mäßig progressiven Situation versuchte die Kommission stetig Fortschritt zu erzielen, indem sie vielmehr auf Dialogfördernde und vorschlagende Elemente zurückgriff, die immerhin zum Teil später auch in verbindliches Recht umgewandelt wurden – wie beispielsweise die auf einen Vorschlag der

---

<sup>245</sup> KOM(1998)571 und KOM(2000)247

<sup>246</sup> Beispielsweise durch den CEO von BP, der 1997 dazu aufrief den Klimawandel nicht länger zu leugnen, sondern anstatt dessen vermehrt auf die Erschließung erneuerbarer Energien zu setzen

<sup>247</sup> Vgl. Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 64.

<sup>248</sup> Ebd. S. 65.

<sup>249</sup> KOM(1999)230

<sup>250</sup> Vgl. Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 66.

Kommission zurückgehende Harmonisierung des Kraftstoffsteuersatzes aus dem Jahre 1997, der schlussendlich 2003 in eine Richtlinie<sup>251</sup> mündete.

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden 1999 weitere vor allem relativ sensible Politikbereiche mit klima- oder energiepolitischer Relevanz von der intergouvernementalen auf die supranationale Ebene gehoben – wie beispielsweise der Umweltschutz, der damit eines der gemeinschaftlichen Ziele wurde. Das Europäische Parlament erfährt mit dem Vertrag von Amsterdam eine Aufwertung, die sich ebenso in der erweiterten Mitentscheidungsmöglichkeit in der Energiepolitik bemerkbar macht.<sup>252</sup> Im Jahr 2000 veröffentlichte die Kommission das Grünbuch „Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit“<sup>253</sup>, in dessen Folge vor allem die Themen Reduzierung der Energieimportabhängigkeit, Energiesparmaßnahmen, Förderstrategien für erneuerbare Energien, die zukünftige Rolle der Kernenergie sowie die Bekämpfung des Klimawandels diskutiert wurden. Anschließend fasste die Kommission dies in einer entsprechenden Mitteilung zusammen, die in den Jahren 2002 und 2003 zu mehreren Rechtsakten im Energiesektor mündeten. Es erscheint daher merkwürdig, dass im 2003 in Kraft getretenen Vertrag von Nizza keine energiepolitischen Neuerungen zu finden sind.<sup>254</sup> Insgesamt erfährt die Klimapolitik aber durch diese beiden Verträge keine inhaltliche oder sektorale Erweiterung.

Neben den oben erwähnten internen Querelen wurden die Bestrebungen der EU weltweit die Führungsrolle in Klimaverhandlungen zu übernehmen, auch von „außen“ getestet. Während der Konflikt zwischen den großen Blöcken um die Finanzierung der Maßnahmen für Entwicklungsländer bei der COP6 in Den Haag im Jahr 2000 neu entfacht wurde, waren auch Ungereimtheiten in der damaligen Troika (Portugal, Frankreich, Schweden) und bilaterale Verhandlungsversuche zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und den USA auf den internationalen Konferenz zu vernehmen<sup>255</sup> – natürlich förderte dies den Versuch des Auftritts der EU als eine Einheit nicht sonderlich. Doch der größte Rückschlag dieser Periode war der Rückzug der USA aus dem Kyoto-Ratifikationsprozess unter der Bush-Administration. Diese Entscheidung stellte die EU vor das Problem: „*whether to stick with the protocol ratification*

---

<sup>251</sup> Richtlinie 2003/96

<sup>252</sup> Vgl. Geden/Fischer (2008), S. 23ff.

<sup>253</sup> KOM(2000)769

<sup>254</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 87f.

<sup>255</sup> Vgl. Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 66.

*process or strike out on a new path.*<sup>256</sup> Die EU entschied sich für ersteres, wofür entweder Russland oder trotzdem die USA zu einer Unterschrift überredet werden mussten.

Die Etablierung des Europäischen Programms für den Klimaschutz (ECCP) im Jahr 2000 stellte einen wichtigen und vor allem notwendigen Schritt dar, nicht nur auf europäischer, sondern auch auf internationaler Ebene eine Ein- und Fortführung der Kyoto-Bestimmungen voranzutreiben. Während der ersten Phase (2000-2001) entwickelte das ECCP 42 mögliche Strategien und Maßnahmen, von denen im Rahmen der zweiten Phase (2001-2003) viele in konkrete Vorschläge und Anträge gefasst und letztendlich auch EU-weit eingeführt wurden. Weiters preschte die Kommission mit der Unterstützung eines Emissionshandelssystems voran, das relativ rasch auch in einen konkreten Gesetzgebungsvorschlag kulminierte.<sup>257</sup>

Wollte die Kommission zunächst eine europaweite Kohlenstoffsteuer einführen, um den Reduktionsverpflichtungen des Kyoto-Protokolls nachzukommen, verlagerte sie ihr Engagement aufgrund des Widerstandes seitens großer Mitgliedstaaten auf die Einführung eines Emissionshandelssystems. Die Bemühungen dazu zeigten in dieser Periode ihre Wirkung, obwohl das Konzept dazu gar kein alleinig europäischer Entwurf war, sondern seine Ursprünge in den USA hatte.<sup>258</sup> In nur vier Jahren gelang es der EU ein relativ neuartiges System durchzusetzen, das 2005 auch tatsächlich in einer ersten Phase eingesetzt wurde. Das Emission Trading Scheme (ETS) trat 2005 in Kraft<sup>259</sup> und war in der Verbindung zwischen Klima- und Energiepolitik ein bedeutender Schritt zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten teilt den Mitgliedstaaten bzw. ihren Unternehmen gewisse Berechtigungen für den Ausstoß von CO<sub>2</sub> zu und ermöglichte es ihnen somit auf marktwirtschaftlichem Wege ihren Emissionsreduktionszielen nachzukommen (siehe Kapitel 6.3.).<sup>260</sup> Neben dieser erstaunlich rasch abgewickelten Einigung zur Einführung des ETS, ist die gemeinsame Ratifizierung des Kyoto-Protokolls im Jahr 2002 von großer Bedeutung, da dadurch das bislang informelle „burden sharing agreement“, also der Lastenausgleich unter den beteiligten Staaten, auf eine formelle Ebene gehoben wurde. International gesehen war auf den Konferenzen COP6 und COP7 in Bonn bzw. Marakesch eine Weiterführung des Kyoto-Prozesses zu vernehmen, was sich in der

---

<sup>256</sup> Ebd. S. 67.

<sup>257</sup> Vgl. ebd. S. 67f.

<sup>258</sup> Vgl. Giddens, Anthony (2009): *The Politics of Climate Change*, Cambridge, S. 197.

<sup>259</sup> Richtlinie 2003/87/EG

<sup>260</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010) S. 90.

Einigung auf detaillierte Aspekte des Protokolls bemerkbar machte.<sup>261</sup> Zehn Jahre nach dem „Erdgipfel“ in Rio fand 2002 der Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg statt. Diese Konferenz, sowie der 2001 publizierte 3. Sachstandsbericht des IPCC verankerte einerseits das internationale Bewusstsein für Umweltfragen und stärkte andererseits die wissenschaftliche Basis der Klimapolitik.

Das Repertoire an EU-internen klimapolitischen Maßnahmen und Strategien wurde in dieser Zeit im Allgemeinen erweitert.

*„By the time this phase drew to a close, climate change had been transformed from an issue that governors in the EU struggled to agree upon, to one that seemed to dovetail with existing commitments to pursue ‚ecological modernisation‘ [...]“<sup>262</sup>*

Hierbei wird sichtbar, dass nicht alle Aktivitäten auf die Klimapolitik zurückzuführen sind. Vielmehr kann abermals erkannt werden, dass klimastrategische Maßnahmen nicht abgetrennt von anderen Politikbereichen behandelt werden können oder faktisch in ihrer „Reinform“ vorliegen – wie beispielsweise die Richtlinie zur Begrenzung von fluorierten Gasen<sup>263</sup>, die im Rahmen des Ozonschutz verabschiedet wurden. Generell ist zu sagen, dass die Entscheidungsfindungsprozesse per se als substanzielles Ergebnis gewertet werden kann – wie beispielsweise die Richtlinie zur Energieleistung von Gebäuden<sup>264</sup> oder die Richtlinie zur Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte<sup>265</sup>, die beide auf das bereits erwähnte SAVE Programm zurückgehen. Mit dem klingenden Namen „Winning the Battle against Global Climate Change“<sup>266</sup> veröffentlichte die Kommission 2005 eine Mitteilung, die nach Aufrufen einzelner Staats- und Regierungschefs ein weiteres „Beweisstück“ für das Vorhandensein des Klimawandels und die Akzeptierung einer entsprechend mit sich ziehenden Klimapolitik bedeutete. Dieses Bekenntnis stellte zur damaligen Zeit die Weichen für das Fortleben der europäischen Klimapolitik in der internationalen Vorbereitung für die Phase nach 2012 bzw. für ein mögliches Post-Kyoto-Abkommen.<sup>267</sup> Eine zukünftige EU-Klimapolitik solle sich laut Kommission daher auf folgende Weise positionieren: breite Beteiligung der Akteure, Einbeziehung weiterer Politikbereiche, Innovationsförderung, fortgesetzte Nutzung marktorientierter und flexibler

---

<sup>261</sup> Vgl. Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 68f.

<sup>262</sup> Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 70.

<sup>263</sup> Verordnung 842/2006/EG sowie Richtlinie 2006/40/EG

<sup>264</sup> Richtlinie 2002/91/EG

<sup>265</sup> Richtlinie 2005/32/EG

<sup>266</sup> KOM(2005)35: Strategie für eine erfolgreiche Bekämpfung der globalen Klimaänderung

<sup>267</sup> Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 69.

Instrumente sowie Einbeziehung von Anpassungsstrategien.<sup>268</sup> Markant ist folgender Aufruf, der ebenfalls aus derselben Mitteilung stammt:

*„Die EU wird weiterhin eine Vorreiterrolle bei den multilateralen Anstrengungen im Kampf gegen die Klimaänderung spielen, aber eine noch breitere Beteiligung auf der Grundlage sowohl gemeinsamer wie differenzierter Verpflichtungen ist dringend erforderlich.“<sup>269</sup>*

Dennoch enthält diese wichtige Mitteilung keinerlei fixe Zielvorgaben – ein Politikmerkmal, für das die EU an und für sich in internationalen Verhandlungen charakterisiert wurde. Ohne Zweifel ist auch in dieser Phase ein Wandel in der politischen Strategie und im Selbstverständnis der EU zu Klimapolitik zu erkennen,

*„that however successful the EU’s mitigation efforts might be, key European interests could still be threatened by the unavoidable impacts ,in the pipeline’“<sup>270</sup>*

Hatte 1995 der EU-Beitritt der umweltpolitisch ambitionierten Staaten Finnland, Schweden und Österreich zu einem tatsächlichen stärkeren Einfluss umweltpolitischer Akteure geführt<sup>271</sup>, beeinflusste auch die „Osterweiterung“ 2004 bzw. 2007 die EU-weite Klimapolitik. Neue Anpassungsprobleme traten hervor, da eine Modernisierung und der Ausbau der Energieinfrastruktur notwendig wurden. Die Gefährdungswahrnehmung steigerte sich infolge des Einflusses des russischen Energiemarktes für Europa erheblich.<sup>272</sup> Daneben bedurfte es einer Harmonisierung der nationalen Legislativen – aber nicht nur auf rechtlicher, sondern auch auf politischer Ebene musste sich die EU nun in Klimafragen ihre Handlungsfähigkeit in einem erweiterten Europa intern und international unter Beweis stellen.

#### **4.6. 2005 bis heute: Die EU-Klimapolitik zwischen europäischer Entschlossenheit und internationalem Zögern**

*„In the mid to late 2000s, the EU’s growing political determination to play a leading role in relation to climate policy was reinforced [...]“<sup>273</sup>*

Im letzten hier zu betrachtenden Zeitabschnitt gibt es eine Vielzahl unterschiedlich stark beeinflussender Ereignisse, die auf wissenschaftliche Publikationen, Verhandlungsergebnisse internationaler Konferenzen sowie (welt-)politische Entwicklungen zurückzuführen sind.

---

<sup>268</sup> Vgl. KOM(2005)35, Punkt 7.

<sup>269</sup> Ebd.

<sup>270</sup> KOM(2007)354 nach: ebd.

<sup>271</sup> Vgl. Knill (2008), S. 33.

<sup>272</sup> Vgl. Geden/Fischer (2008), S. 30.

<sup>273</sup> Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 71

Ein 2006 vom britischen Chefökonom Nicholas Stern erschienener Bericht – daher auch „Stern-Bericht“ genannt – zeigte, dass die Kosten einer frühen und ambitionierten Mitigation durchaus leistbar wären, verglichen mit jenen, die langfristig bei dementsprechend unzureichenden Maßnahmen auftreten würden (siehe Kapitel 5.5.). Wie die vorangegangenen Assessment Reports des IPCC, sorgte auch der 4. Sachstandsbericht 2007 für wissenschaftliche, politische und mediale Aufregung. Zwar enthielt jener keine bahnbrechenden neuen Berechnungen mehr, allerdings verlieh er dem bereits Publizierten starken Nachdruck, was sich auch auf politische Analysen auswirkte.

Wie im Titel dieser Arbeit impliziert, ist eine Erkennung klimapolitischer Aktionen speziell an energiepolitischen Aspekten gegeben. Neben den wissenschaftlichen Bestätigungen der Klimawandelbedingten Auswirkungen, sorgte innerhalb der EU vor allem die „Gazprom-Krisen“<sup>274</sup> für eine verstärkte Auseinandersetzung mit energiepolitischen Fragen – deutlich auch im Rahmen der jeweils aktuellen Klimapolitik. Der Ruf nach einer gemeinsamen Energieaußenpolitik sowie einer nachhaltigen „energy security“ ließ das Thema Klimawandel wieder verstärkt im öffentlichen Diskurs erscheinen. Die bestehende Debatte über die sicherheitspolitischen Risiken von Energiekrisen (vgl. dazu die theoretischen Überlegungen der ökologischen Sicherheit in Kapitel 2.3.4.) wurde durch den stetig steigenden Ölpreis weiter angeheizt.<sup>275</sup> Der Interessenschwerpunkt der Klima- und Energiepolitik der „neuen“ Mitgliedsländer liegt demnach weniger wie in den „alten“ auf der Bedeutung des Klimaschutzes, sondern vielmehr auf der der Sicherstellung der Energieversorgung.<sup>276</sup> Die Uneinigheiten und Diskontinuitäten in der Debatte um mögliche weitere Pipeline-Projekte<sup>277</sup> spiegeln die unterschiedlichen geopolitischen Interessenskonstellationen wider.

Im Jahr 2007 verkündete die treibende Kraft der EU im Energie- und Klimabereich, die Kommission, eine neue erweiterte Strategie zur Beschränkung der globalen Erwärmung um max. 2°C. Darin enthalten ist auch die Verpflichtung der EU zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen um 20% – bzw. 30%, wenn sich weitere Staaten zu tiefergreifenden Rückgängen von CO<sub>2</sub> verpflichten – bis zum Jahr 2020.<sup>278</sup> 2008 veröffentlichte die Kommission Vorschläge zur mitgliedstaatlichen Aufteilung zukünftiger Reduktions-

---

<sup>274</sup> Die Aussetzung von Gaslieferungen der russischen Firma Gazprom an die Ukraine nach Preisstreitigkeiten führte in den Wintern 2004/5, 2006/7 sowie 2008/9 auch in der EU zu Einschnitten in den Gaslieferungen.

<sup>275</sup> Vgl. Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 71f.

<sup>276</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 93.

<sup>277</sup> Hier: Projekte Nabucco bzw. North und South-Stream-Pipeline

<sup>278</sup> Vgl. Giddens (2009), S. 193.

verpflichtungen und zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien sowie zur Regulierung von Technologien zur Abscheidung bei der Verbrennung fossiler Energieträger entstehendem CO<sub>2</sub>. Im selben Jahr startete auch die zweite Handelsperiode des ETS, die bis 2012 stattfindet. Am Beginn der zweiten Phase legte die Kommission aber bereits Verbesserungsvorschläge für die dritte Handelsperiode (2013-2020) vor.<sup>279</sup> Das größte Problem des ETS ist allerdings nach wie vor die Beschränkung auf Europa. Ohne eine Beteiligung anderer großer CO<sub>2</sub>-Verursacher, wie etwa USA oder China, ergeben sich Wettbewerbsnachteile. Dies kann zur Folge haben, dass die betroffenen Unternehmen abzuwandern drohen.

Vor diesem Hintergrund veröffentlichte die EU das „Grünbuch für eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“<sup>280</sup> (siehe Kapitel 6.1.2.). Einen weiteren Schritt auf dem Weg zu einer gemeinsamen Energiepolitik stellt der Aktionsplan für die Jahre 2007-2010<sup>281</sup> dar, der die mittlerweile bekannte Forderung enthält, bis 2020 eine Steigerung der Energieeffizienz auf 20% zu erreichen. Allerdings inkludierte dieser Plan größtenteils vor allem Bereiche, in denen der Einfluss der EU bereits relativ groß war oder die bereits existierende „nur noch“ Gesetzeslage angepasst werden musste. Die Grundfrage, die hinter dieser Tatsache steht, ist jene größere Debatte, die sich mit der gemeinsamen Energiepolitik (speziell die Frage nach dem Umgang mit bereits integrierten Energiemonopolen) beschäftigt. Der Logik der EU entsprechend, hatte all dies natürlich einen gewissen Einfluss auf die Revisionsphase des abgelehnten Verfassungsentwurfes bzw. auf die Verhandlungen über den Vertrag von Lissabon. In diesem so genannten „Reformvertrag“, der 2007 unterzeichnet wurde und schlussendlich 2009 in Kraft trat, wurde auch erstmals der Klimawandel dezidiert genannt und als Kompetenzbereich in die EU aufgenommen – was zum Teil aufgrund der EU-Politik der letzten zwei Jahrzehnte eine reine „Verrechtlichung“ darstellt. Damit ist eine unmittelbare Stärkung der Klimapolitik zur Bekämpfung des Klimawandels – speziell auf internationaler Ebene – gegeben. Im geänderten Artikel 174 heißt es demnach:

*„Förderungen von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.“<sup>282</sup>*

Dennoch verbleibt der Bereich der Klimapolitik weitgehend im Sinne der Bestimmungen des Vertrages von Nizza (2003), speziell auch in energiepolitischen Fragen, in denen das

---

<sup>279</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 94.

<sup>280</sup> KOM(2006)105

<sup>281</sup> KOM(2006)545 bzw. KOM(2007)1

<sup>282</sup> Vertrag von Lissabon, Art. 174, Abs. 1

Einstimmigkeitsprinzip weiterhin vorherrschend ist.<sup>283</sup> Allerdings wurde eine Solidaritätsbestimmung zur Gewährleistung der Energieversorgung der EU sowie zur Förderung der Interkonnektion der Energienetze als einen weiteren Schritt auf dem Weg zu einem Energiebinnenmarkt, aufgenommen.<sup>284</sup> Entgegen der viel zitierten Maxime der Effizienzsteigerung (z.B. im Energiebereich), bilden aber die Mitgliedstaaten selbst das größte Hindernis auf dem Weg zu effizienteren politischen Inhalten.

Auf internationaler Ebene formten die Konferenzen von Montreal (COP11) 2005 und Bali (COP13) 2007 die Rahmenbedingungen der weltweiten Klimapolitik. Feierten die beteiligten Staats- und Regierungschefs in Montreal nun endlich das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls, musste man sich zwei Jahre später in Bali bereits über eine „Roadmap“ für die Zeit nach dem Auslaufen des Protokolls 2012 einigen – was jüngst zumindest partiell auf der COP17 in Durban Ende 2011 auch gelungen ist (vgl. Kap. 8.4). Zuvor wurde 2007 der so genannte „Bali Action Plan“ erstellt. Darin einigten sich die Vertragsstaaten der UNFCCC auf weitere Diskussionen, ohne jedoch ein fixes Ziel anzustreben.<sup>285</sup> Dennoch ließen die Bestimmungen, rückbezüglich auf aktuelle wissenschaftliche Ergebnisse, den UN-Prozess fortleben, wie an folgendem Zitat deutlich wird.

*„Recognizing that deep cuts in global emissions will be required to achieve the ultimate objective of the Convention and emphasizing the urgency to address climate change as indicated in the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [...] Decides to launch a comprehensive process to enable the full, effective and sustained implementation of the Convention through long-term cooperative action [...]“*<sup>286</sup>

Da die Bali-Konferenz ambivalent verlief – einerseits legte sie ein konkretes Zeitrahmen für den Abschluss eines Post-Kyoto-Abkommens fest, der andererseits so unpräzise war und somit bis Kopenhagen eigentlich kaum erreicht werden konnte – sollten auf der COP14 im polnischen Posen Ende 2008 vertiefende Maßnahmen beschlossen werden. Doch auch dieser Klimagipfel war wenig ergiebig und hatte bis auf die Entscheidung über einen Anpassungsfonds kaum verbindliche Ergebnisse.<sup>287</sup> Die Augen der internationalen Staatengemeinschaft richteten sich daher auf die COP15 in Kopenhagen 2009. (Die darauffolgenden und somit

---

<sup>283</sup> Wirtschaftskammer Österreich (2007): Fortschrittsblöcke im EU-Reformvertrag. Fact Sheet, Wien, S. 7.

<sup>284</sup> Vgl. Pollak/Schuber/Slominski (2010), S. 89.

<sup>285</sup> Vgl. Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 72.

<sup>286</sup> Report of the COP13 (2008), Addendum, Action taken by the Conference of the Parties at its thirteenth session, S. 3.

<sup>287</sup> Vgl. Marauhn, Thilo/Böhringer, Ayse-Martina: Klimaschutz nach Kopenhagen. Die Zukunft des völkerrechtlichen Klimaschutzes, in: Gundel, Jörg/Lange, Knut Werner (2011) Hg.: Klimaschutz nach Kopenhagen – Internationale Instrumente und nationale Umsetzungen, Tübingen, S. 6ff.

jüngsten Ergebnisse der Klimakonferenzen und des Engagements der EU in internationalen Verhandlungen sind im Kapitel 8 zusammengefasst). Der UN-Sicherheitsrat beschäftigte sich zuvor 2007 unter der britischen Präsidentschaft erstmalig mit dem Themenkomplex Klimawandel und Konflikt, was zu einer verstärkten Aufmerksamkeit der sicherheitspolitischen Aspekten der Klimaänderung führte.<sup>288</sup>

Die EU, namentlich die Kommission, strebte in der Zwischenzeit eine sektorale Erweiterung der Emissionsbestimmungen in Beachtung der Erreichung der Kyoto-Ziele an. Dies bedeutete vor allem die Integration des Transportsektors<sup>289</sup>, der im großen Maße an den steigenden Emissionen verantwortlich war und ist. Die EU führte dazu eine neue Klimastrategie ein, um interne Entwicklungen voranzutreiben. Die Wiederholung des ambitionierten Ziels bis 2020 20% der Emissionen einzusparen<sup>290</sup>, sollte auch nach außen hin Willensstärke demonstrieren. Wie bereits oben angemerkt, zwangen die energiepolitischen Entwicklungen die EU zu einer intensiveren Auseinandersetzung mit der Klimapolitik. Dies spiegelte sich auch im relativ hohen Dokumenten-Output wider. In verschiedenen Mitteilungen identifiziert die EU unterschiedliche Möglichkeiten für eine zukünftige Energiepolitik, in der unter anderem erneuerbare Energien und Energieeffizienz Kernelemente bilden. Die EU erkannte aber auch an, dass die Probleme der Versorgungssicherheit und des Klimawandels nicht allein von ihr selbst und den Mitgliedstaaten bewältigt werden können, sondern in Zusammenarbeit „sowohl mit Industrie- als auch Entwicklungsländern, den Energieverbrauchern und den Energieerzeugern“<sup>291</sup> durchgeführt werden müssen. Die EU plädierte weiter für eine einheitliche Politik:

*„Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen bei der Verfolgung dieser Ziele mit einer Stimme sprechen, effiziente Partnerschaften schmieden und hieraus eine zielorientierte Außenpolitik gestalten. Energiefragen müssen zu einem zentralen Bestandteil der außenpolitischen Beziehungen der EU werden, sie sind ein wesentliches Element der geopolitischen Sicherheit, der wirtschaftlichen Stabilität, der gesellschaftlichen Entwicklung und der internationalen Anstrengungen zum Klimaschutz.“<sup>292</sup>*

In den Vorschlägen der Kommission von 2008 „20 und 20 bis 2020. Chancen Europas im Klimawandel“ geschieht eine nicht unwesentliche Änderung. So wird das omnipräsente Problem des Klimawandels in eine „Chance“ umgewandelt – zumindest sprachlich gesehen –

---

<sup>288</sup> Vgl. Scott, Shirley V.: Securitizing climate change: international legal implications and obstacles, in: Harris (2009), S. 149.

<sup>289</sup> KOM(2007)757

<sup>290</sup> KOM(2007)2

<sup>291</sup> KOM(2007)1, S. 22.

<sup>292</sup> KOM(2007)1, S. 22.

und wiederum werden zahlreiche Strategiepunkte aufgeworfen. Zentral aber ist die Fokussierung auf die unternehmerische Energie- und Technologiepolitik:

*„Nirgendwo wird dieser Wandel deutlicher werden als in der Art und Weise, wie wir unseren Energiebedarf decken [...]. Außerdem ist Europa in einer guten Position, um die damit einhergehenden neuen Chancen und Technologien zu nutzen. Herstellern und Versorgern werden neue unternehmerische Möglichkeiten geboten.“*<sup>293</sup>

Wichtig für das Verständnis der aktuellen europäischen Klimapolitik ist weiters die Fortführung des ETS, mit der Ambition weitere Emissions-verursachende Sektoren, wie beispielsweise der Transport-, Landwirtschafts- oder Abfallwirtschaftsbereiche, in das Programm aufzunehmen.<sup>294</sup> Eine 2009 verabschiedete Richtlinie enthält Bestimmungen, die zur Verbesserung und Ausweitung des ETS führen sollen, darunter eine Erweiterung des Aktionsradius der beteiligten Industrien und Unterstützungen für die „neuen“ Mitgliedsländern in der Übergangsphase.<sup>295</sup> Außerdem versucht die Kommission vermehrt auf das Thema erneuerbare Energiequellen zu setzen und implementierte eine relativ komplexe Richtlinie dazu.<sup>296</sup> Im Bereich Forschung etablierte allen voran das Europäische Parlament Finanzierungsmöglichkeiten für Forschungsentwicklungen im „Carbon Capture and Storage“<sup>297</sup>-Bereich.<sup>298</sup>

Im weiteren Verlauf dieser Arbeit werden nun die Grundlagen, Strategien, Instrumente und Programme präsentiert. Diese sollen einen Überblick bzw. eine Momentaufnahme der aktuellen Klimapolitik der EU zeigen und damit die Entstehung dieses Politikfeldes abrunden.

---

<sup>293</sup> KOM(2008)30, S. 13.

<sup>294</sup> Vgl. Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 74.

<sup>295</sup> Richtlinie 2009/29/EG

<sup>296</sup> Richtlinie 2009/28/EG

<sup>297</sup> Carbon Capture and Storage (CCS) ist eine Methode CO<sub>2</sub> zu sammeln und konzentriert in tiefen geologischen Schichten zu lagern. Dabei werden sowohl technologische als auch ökonomische Herausforderungen sichtbar. CCS wird teilweise schon angewendet, ist aber aufgrund der möglichen ökologischen Probleme umstritten.

<sup>298</sup> Vgl. Jordan/Rayner, in: Jordan (2010), S. 76.

## **5. Fundamente der aktuellen EU-Klimapolitik**

### **5.1. Politischer Rahmen**

Die EU hat sich, wie im vorigen Kapitel gezeigt, sowohl im Inneren als auch auf internationaler Ebene aktiv mit dem Klimawandel auseinandergesetzt. Neben internationalen Übereinkommen etablierte die EU auch eine eigenständige Politik, die auf verschiedenen Maßnahmen, Initiativen, Programmen und Aktionsplänen beruht. Grundlegend für die Klimapolitik der EU ist der Versuch des Ausgleichs zwischen notwendigen Maßnahmen um den Klimawandel zu bekämpfen bzw. zu begrenzen und den Forderungen der Wirtschaft nachzukommen. Zentral für den Klimaschutz ist die Verringerung schädlicher Emissionen, ohne dabei den Energiesektor zu vernachlässigen. Das strategische Kernelement der Klimapolitik bildet die Formel „20-20-20“ bis 2020. Die EU hat vereinbart, ihre Emissionen bis zum Jahr 2020 um 20% zu verringern bei gleichzeitiger Verbesserung der Energieeffizienz um ebenfalls 20%. Zugleich soll der Anteil an erneuerbaren Energiequellen um 20% erhöht werden. Um diese ehrgeizigen Ziele zu erreichen, hat die EU unter anderem das Emission Trading Scheme eingerichtet. Das ETS stellt damit eines der wichtigsten Instrumente der EU-Klimapolitik dar.

Die Klimapolitik der EU definiert sich aber nicht nur durch ihre innere Ausgestaltung, sondern auch über das Engagement in internationalen Verhandlungen. Seit dem Beginn der Klimaverhandlungen in den 1990er Jahren strebt die EU eine Vorreiterrolle an. Damit steht die innereuropäische Komponente der EU-Klimapolitik in einem wechselseitigen Verhältnis mit den außenpolitischen Elementen – beispielsweise wenn auf europäischer Ebene bestimmte Maßnahmen umgesetzt werden müssen um den Bestimmungen des Kyoto-Protokolls nachzukommen, oder aber wenn sich die EU verpflichtet die Treibhausgasemissionen um bis zu 30% zu senken, falls dazu ein dementsprechendes internationales Abkommen mit Beteiligung anderer Industrienationen erzielt wird.

In der Umweltaußenpolitik der EU überschneiden sich daher umwelt- und geopolitische Interessen. Der Klimawandel ist ein äußerst komplexer Problembereich. Regulierungen betreffen meist alle Wirtschaftsbereiche, was eine Restrukturierung der Ökonomien in den Industriestaaten und eine Änderung der wirtschaftlichen Ausbildung der Entwicklungsländer nach sich zieht. Daher kann die EU-Klimapolitik gleichzeitig Wirtschafts-, Handels- und

Entwicklungspolitik bedeuten.<sup>299</sup> Diese verschiedenen Komponenten spielen nicht nur auf Unionsebene eine Rolle, sondern fließen auch auf internationaler Ebene in die Abkommen mit ein.

Umwelt- bzw. Klimapolitik wurde zunächst hauptsächlich mit der Gemeinschaftsmethode betrieben. In den letzten Jahren entwickelt sich dieses Politikfeld tendenziell zu regulativen Methoden, vor allem in energie- und wirtschaftspolitischen Belangen. Die Europäische Kommission, der Rat und das Parlament agieren hierbei interinstitutionell egalisiert als in anderen Arbeitsweisen. Für die klimapolitische Anpassungs- bzw. Adaptionpolitik ist die Offene Methode der Koordinierung vorherrschend, die auf die Nutzung von Akteursnetzwerken aufbaut.<sup>300</sup>

## 5.2. Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Klimapolitik der EU sind im Gesamtkontext des Umweltrechts bzw. des Europäischen Umweltrechts zu betrachten. Als Umweltrecht bezeichnet man Rechtsvorschriften, die direkt oder indirekt den negativen Umwelteffekten entgegenwirken. Dabei gibt es zwei Ansätze – anthropozentrisch (Schutz des Menschen) und ökozentrisch (Schutz der Natur).<sup>301</sup> Der Klimawandel und seine Problematiken lösten einen regelrechten Entwicklungsschub im Umweltrecht aus. Mittlerweise avancierte das „Klimarecht“ sogar zu einem der wichtigsten Teilbereiche des Umweltrechts.<sup>302</sup> Dabei ist der Umweltschutz nicht ursprünglich ein „rein“ europäisches Problem – die EU hat aber diesen Themenbereich in die Agenden aufgenommen. Ohne das Umweltrecht würden die Mitgliedstaaten unerwünscht in einen Regulationswettbewerb treten. Die starke Europäisierung des Umweltrechts hat verschiedene Gründe: Umweltschutz, der grenzüberschreitende Charakter der Problematik und die Verwirklichung des Binnenmarkts. Viele Impulse zur Umweltrechtssetzung kommen von den Mitgliedstaaten selbst. Die Verlagerung unpopulärer Entscheidungen auf die EU-Ebene spielt dabei eine nicht unbedeutende Rolle.<sup>303</sup>

---

<sup>299</sup> Vgl. Meßerschmidt, Klaus (2011): Europäisches Umweltrecht. Ein Studienbuch, München, S. 323ff, sowie Binder, Christina. Umweltvölkerrecht, in: Raschauer, Nicolas/Wessely, Wolfgang (2010) Hg.: Handbuch Umweltrecht. Eine systematische Darstellung, Wien, S. 52ff.

<sup>300</sup> Vgl. Jordan, Andrew/Huitema, Dave/Rayner, Tim/Asselt, Harro von: Governing the European Union: policy choices and governance dilemmas, in: in: Jordan (2010), S. 36f.

<sup>301</sup> Vgl. Raschauer, Bernhard: Umweltrecht Allgemeiner Teil, in: Raschauer/Wessely (2010), S. 17ff.

<sup>302</sup> Vgl. Meßerschmidt (2011), S. 767.

<sup>303</sup> Vgl. ebd. S. 41ff.

Die EU steht bei umweltrechtlichen Aktivitäten dominierend im internationalen Vordergrund. Das umweltbezogene Sekundärrecht zeichnet sich durch eine zunehmende Regeldichte in verschiedenen mitgliedsstaatlichen Bereichen aus. Es kommt nicht durch klassische zwischenstaatliche Vereinbarungen zustande, sondern durch die Rechtsetzungsakte der EU-Organe, vornehmlich der Kommission. Vor allem Verordnungen und Richtlinien werden als Rechtsvorschriften erlassen.<sup>304</sup>

Die Gründungsverträge der Gemeinschaft enthielten noch keine umweltrelevanten Kapitel. Ab den 1970er Jahren kommt es aber nach und nach zur Verabschiedung zahlreicher Rechtsvorschriften. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte bekommt „Umwelt“ erstmals eine ausdrückliche primärrechtliche Grundlage, im Unionsvertrag wird das Politikfeld von einem „einfachen Sektor“ zu einer zentralen Zielbestimmung und mit dem Vertrag von Amsterdam erhält „Nachhaltigkeit“ Eingang in die europäische Rechtslandschaft. Damit enthält die sekundärrechtliche Umweltpolitik mittlerweile über 250 Rechtsakte. Der Reformvertrag trägt den Entwicklungen der letzten Jahre Rechnung und formuliert den Umweltschutz weiterhin als ein tragendes Ziel, obwohl dies dabei nicht näher ausgeführt wird.<sup>305</sup> Seit dem Vertrag von Lissabon hebt die EU verstärkt den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt hervor und schlägt außerdem eine Brücke zum Energierecht, das als „Katalysator des Umweltgedankens“<sup>306</sup> gilt.<sup>307</sup> Für die Klimapolitik im Speziellen enthält der aktuellste Vertrag allerdings eine entscheidende semiotische Neuerung. Die „Bekämpfung des Klimawandels“ wurde erstmals als ein eigenständiges Ziel im Rahmen der Umweltpolitik der Union verankert und somit in den rechtlichen Kompetenzbereich der EU aufgenommen, wie bereits in Kapitel 4.6 gezeigt wurde.

Die EU hat auf internationaler Ebene eine Vertragsschlusskompetenz und hebt die Klimaschutzproblematik auf ihrem eigenen Rechtssetzungsbereich hervor.<sup>308</sup> Für die Klimapolitik der EU spielt daher das Umweltvölkerrecht eine wichtige Rolle. Dieser vergleichsweise junge Zweig des Völkerrechts nimmt einen immer größer werdenden Raum ein – speziell seit der Mitte des 20. Jahrhunderts.<sup>309</sup> In vielen Fällen werden völkerrechtliche Vorgaben zunächst durch die EU in Unionsrecht umgeformt und dann für die Mitgliedstaaten

---

<sup>304</sup> Vgl. Raschauer, in: Raschauer/Wessely (2010), S. 27.

<sup>305</sup> Vgl. Raschauer, Nicolas: Unionsrecht, in: Raschauer/Wessely (2010), S. 84f.

<sup>306</sup> Meßerschmidt (2011), S. 768.

<sup>307</sup> Vgl. ebd. S. 66.

<sup>308</sup> Vgl. ebd. S. 323ff.

<sup>309</sup> Vgl. Binder, in: Raschauer/Wessely (2010), S. 47.

verbindlich. Von zunehmender Wichtigkeit ist das so genannte „soft-law“<sup>310</sup>, das rechtlich nicht bindende Regelungen zum Informationsaustausch darstellt und bei internationalen Klimakonferenzen in den Abschlusserklärungen gerne angewendet wird, da Staaten oft zögern, sich direkt zu binden. Weiters werden Rahmenverträge abgeschlossen, in denen die Grundsätze und die Institutionalisierung des Anliegens enthalten sind. Die primäre Regelungstechnik für die Klimapolitik auf internationaler Ebene ist der Abschluss von Rahmenverträgen bei nachträglicher Annahme von konkretisierten Protokollen, um in jenen auf aktuelle wissenschaftliche Entwicklungen reagieren zu können. So wurde zunächst die UNFCCC angenommen, die Lösungsansätze aber – quantitativ und mit Zielvorgaben versehen – erst im Kyoto-Protokoll spezifiziert. Zurzeit wird an einem „Follow-up“-Abkommen zum Kyoto-Protokoll gearbeitet<sup>311</sup>, wie in Kapitel 8.4 gezeigt werden wird.

### 5.3. Akteure

Unerlässlich für eine grundlegende Analyse der Klimapolitik der EU ist es, die institutionellen Gegebenheiten mit einzubeziehen, um die Komplexität europäischer Politik fassbar zu machen.

*„Individuen und Gruppen handeln unter anderem in und als Institutionen. Daher spielen politikwissenschaftlich kollektive Akteure wie Parteien, Verbände, Bewegungen, Staaten usw. als politisch handelnde Einheiten eine große Rolle.“<sup>312</sup>*

Die Klimapolitik ist, wie unter anderem der Multi-Level-Governance-Ansatz zeigt, eine Verknüpfung und zum Teil Verschmelzung von nationalen und europäischen Akteuren und Institutionen, die die Schnittmenge von Subjekt und Gesellschaft markieren und sogar eigenständige Formationen sozialer und politischer Ordnung bilden können.<sup>313</sup> Zusätzlich findet auf der supranationalen Ebene der EU auch ein Zusammenspiel von relativ autonomen Organen, wie der Europäischen Kommission oder dem Europäischen Parlament, statt. Diese Akteursbasis wird zusätzlich von überregionalen Interessensverbänden und Lobbying-betreibenden Einrichtungen ergänzt. Im Politikfeld Klimawandel kommen daher Akteure unterschiedlichen Charakters zusammen, interagieren im Rahmen ihrer Möglichkeiten, favorisieren bestimmte Koordinierungsmethoden und können eventuell auch neue strategische Koalitionen bilden. Zentrale Akteure für die Klimapolitik sind die einzelnen Organe der EU:

---

<sup>310</sup> Vgl. Raschauer, in: Raschauer/Wessely (2010), S. 28.

<sup>311</sup> Vgl. Binder, in: Raschauer/Wessely (2010), S. 52ff.

<sup>312</sup> Krumm/Noetzel/Westle, in: Westle (2009), S. 56.

<sup>313</sup> Vgl. Ebd. S. 59.

### 5.3.1. Europäische Kommission

Die Europäische Kommission ist der Hauptakteur der EU-Klimapolitik. Aufgrund ihrer rechtlichen Stellung innerhalb der EU kann die Kommission in vielen Bereichen initiativ tätig werden und muss selbst sicherstellen, dass die Maßnahmen umgesetzt werden. Die Vielzahl an Mitteilungen, das heißt die Vorschläge für mögliche Rechtsakte, lassen einerseits das quantitative Engagement der Kommission und andererseits die politische Richtung und Strategie der Klimapolitik insgesamt feststellen. Aber auch die Grün- und Weißbücher in Klima- und Energiefragen geben als Diskussionspapiere bzw. Referenzdokumente Anregungen und Lösungsansätze für klimapolitische Kontributionen. Seit 2010 ist Connie Hedegaard Kommissarin für Klimaschutz<sup>314</sup>. Laut dem Kommissionspräsident José Manuel Barroso hat das Kommissariat folgende Aufgaben:

*„[...] a central role in continuing EU leadership in fighting climate change and leading our international negotiations on climate as well as helping the EU to deal with the consequences of climate change.[...] will be responsible for helping the EU to meet its targets for 2020 and beyond to reduce greenhouse gas emissions [and] for the development and implementation of the EU emissions trading system and for promotion its links with other carbon trading systems with the ultimate aim of building an international carbon trading market.“<sup>315</sup>*

Der Auftrag an die Kommissarin beinhaltet überdies die wissenschaftliche und ökonomische Fundierung der EU-Klimapolitik sowie die Konsultation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren. Damit hat das Kommissariat eine „cross-cutting-responsibility“<sup>316</sup>, der es einer Reihe unterschiedlicher Experten und Beamten bedarf. Das Kommissariat muss eng in Kooperation mit der Generaldirektion Klimapolitik (DG-CLIMA) zusammenarbeiten. Die DG-CLIMA wurde zu diesem Zweck ebenfalls 2010 etabliert und geht aus der Generaldirektion Umwelt hervor. Die DG-CLIMA setzt sich aus dem Generaldirektor, momentan Jos Delbeke, sowie aus rund 160 Mitarbeitern zusammen. Der Aufgabenbereich der Generaldirektion umfasst auf internationaler Ebene die Führung von Verhandlungen sowie die Koordination von bilateralen und multilateralen Partnerschaften mit Drittländern in Klima- und Energiefragen. Auf europäischer Ebene unterstützt die DG-CLIMA die gesamte EU bei der Erreichung ihrer Klimaziele bis 2020 und bei der Adaption an die Folgen der Klimaänderung. Die DG-CLIMA ist auch für die Entwicklung, Implementierung und Überwachung des ETS mit dem Ziel der

---

<sup>314</sup> engl. Bezeichnung „Commissioner for Climate Action“

<sup>315</sup> Vgl. „Letter from President Barroso to Connie Hedegaard outlining the role and portfolio of the Commissioner for Climate Action“ (November 2009)

[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/hedegaard/about/docs/letter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hedegaard/about/docs/letter_en.pdf)

<sup>316</sup> Vgl. ebd.

Etablierung eines internationalen CO<sub>2</sub>-Handelssystem, verantwortlich.<sup>317</sup> Zusammengefasst gesagt entwickelt, implementiert und koordiniert die DG-CLIMA die Klimapolitik der EU. Die DG-CLIMA agiert zwar im medialen Hintergrund, ist aber äußerst gewichtig im klimapolitischen „Policy-Making“.

### 5.3.2. Rat der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union hat die größte Kompetenzfülle im EU-Gefüge und ist das primäre Legislativorgan.<sup>318</sup> In dieser Institution ist der Rat der Umweltminister für Klimafragen zuständig. Die Umweltminister bzw. die national für Umwelt- und Klimafragen zuständigen Regierungsmitglieder der Mitgliedstaaten kommen etwa viermal jährlich zusammen und können mit qualifizierter Mehrheit Bestimmungen treffen, wobei das Europäische Parlament eine Mitentscheidungskompetenz hat. Aufgabe des Rates ist es, eine

*„harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens zu fördern und dabei insbesondere eine hohe Umweltqualität zu gewährleisten.“<sup>319</sup>*

Der Rat versucht also ebenso wie die anderen Organe der EU-Klimapolitik einen Ausgleich zwischen marktorientierten und klimaschützenden Instrumenten zu schaffen. Der Rat muss aber ebenso die unterschiedlichen natürlichen Gegebenheiten der einzelnen Regionen, die für die Umwelt- und Klimapolitiken der einzelnen Mitgliedstaaten determinierend sind, berücksichtigen. Das Organ möchte daher auf globaler Ebene Abkommen für grenzüberschreitende Thematiken abschließen, die auf regionaler Ebene Probleme darstellen. Vor allem drei Politikfelder betrachtet der Rat im Rahmen der Umwelt- und Klimapolitik als zentral: Verbesserung der Umweltqualität, Schutz der menschlichen Gesundheit und kluge Ressourcennutzung. Daher beruht die Arbeit des Rats auf Vorsorge, dem Verursacherprinzip sowie dem Grundsatz, dass Umweltbeeinträchtigungen an ihrem Ursprung bekämpft werden sollen.<sup>320</sup> Für die Vorbereitungen der Ratstreffen ist der Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER) von Bedeutung. Er bereitet in den verschiedenen Arbeitsgruppen die entsprechenden Dossiers vor, über die anschließend im Rat abgestimmt wird. Außerdem hat auch die jeweilige Präsidentschaft einen indirekten Einfluss über die halbjährliche Themensetzung.<sup>321</sup> Im Jahr 2011 legt der Rat der Umweltminister Wert darauf, dem von der

---

<sup>317</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/dgs/clima/mission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/clima/mission/index_en.htm)

<sup>318</sup> Vgl. Meßerschmidt (2011), S. 453.

<sup>319</sup> <http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/environment.aspx?lang=de>

<sup>320</sup> Vgl. ebd.

<sup>321</sup> Vgl. Knill (2008), S. 95.

Kommission vorgeschlagenen Fahrplan über eine CO<sub>2</sub>-arme Wirtschaft bis 2050 zuzustimmen und ihn in entsprechender Art und Weise zu fördern.<sup>322</sup>

### 5.3.3. Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament, das aufgrund der Mitbestimmungsrechte regulative Methoden bevorzugt, beschreibt seine Rolle in den Prozessen zur Eindämmung des Klimawandels sowie des Emissionshandels selbst als „führend“ und „aktiv“. Vor allem seit der Veröffentlichung des Berichts über die „Strategie der EU für eine erfolgreiche Bekämpfung der globalen Klimaänderung“<sup>323</sup> bezieht das Parlament verstärkte Stellung. Dabei betont es die Bedeutung der Senkung der Emissionen in den einzelnen Mitgliedstaaten, forciert die Annahme eines vorausschauenden Konzepts zur Einbindung weiterer Akteure sowie der Entwicklung strategischer Partnerschaften und engagiert sich auf dem Gebiet der Förderungen von Forschung und Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit. Mittelpunkt eines künftigen Systems sollten „gemeinsame, wenn auch differenzierte Verpflichtungen“ sein, die auf Kostenwirksamkeit sowie die Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 2°C beruhen.

2007 richtete das Parlament einen Nichtständigen Ausschuss zum Thema Klimawandel (CLIM-Ausschuss) ein, dessen Mandat 2009 auslief. In seinem Abschlussbericht („2050: Die Zukunft beginnt heute – Empfehlungen für eine künftige integrierte EU-Klimaschutzpolitik“<sup>324</sup>) forderte der CLIM-Ausschuss die EU und andere Industrieländer dazu auf, die Treibhausgasemissionen mittelfristig um 25% bis 40% bis 2020 und langfristig um mindestens 80% bis 2050 zu senken. Auch in den Verhandlungen über die Zukunft und Erweiterung des ETS nahm das Parlament zuvor teil und forderte die Begrenzung der kostenfreien Zuteilung von Zertifikaten für den Luftverkehrssektor. Allerdings konnte sich das Parlament nicht durchsetzen und in der neuen EU-ETS-Richtlinie 2008 wurde dieses Thema nicht wieder aufgegriffen. In einer weiteren Entschließung aus dem Jahre 2009 über eine angemessene Finanzierung der Klimaschutzpolitik bemühte sich das Parlament, die Summe der Beihilfen für Eindämmungs- und Anpassungsmaßnahmen in den Entwicklungsländern auf 30 Mrd. Euro zu erhöhen und gleichzeitig die Führungsrolle in internationalen Klimaverhandlungen einzunehmen. Nach den als gescheitert geltenden Verhandlungen in Kopenhagen 2009 forderten die Mitglieder des EU-Parlamentes eine neue „Klimaschutzdiplomatie“ unter der Führung der Hohen Vertreterin für Außen- und

---

<sup>322</sup> Vgl. Bericht von der 3103. Tagung des Rats (Juni 2011)

<sup>323</sup> KOM(2005)35

<sup>324</sup> Entschließung 2008/2105/(INI)

Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, sowie der Kommissarin für „Climate Action“. Ausdrücklich äußerte das Parlament auch den Wunsch bei den nächsten EU-Haushaltsverhandlungen ausreichend Ressourcen für Maßnahmen zum Schutz gegen den Klimawandel und zur Anpassung daran vorzusehen.<sup>325</sup>

#### 5.3.4. Weitere Akteure

Ein weiteres Merkmal der Politikgestaltung der Klimapolitik in der EU ist die Beteiligung zahlreicher Akteure, die durch die unterschiedliche Reichweite ihres Handlungsraumes charakterisiert sind. Die Bandbreite reicht angefangen von den einzelnen Mitgliedstaaten und den oben behandelten Organen der EU per se über Beratungsagenturen, Lobbyisten und Gewerkschaften bis hin zu diversen Umweltverbänden und NGO's. Die Verbände und Interessensvertretungen treten in den klimapolitischen Prozess hauptsächlich als „Berater“ in Kontakt mit den Institutionen der EU. Dabei wird eine Unterscheidung zwischen Wirtschafts- und Umweltverbänden getroffen. In der öffentlichen Wahrnehmung werden die Vertreter der (Privat-)Wirtschaft negativ und die Umweltverbände – wenn überhaupt als „Lobbyisten“ – positiv dargestellt. Für letztere dient das Europäische Umweltbüro als Dachverband der über 100 eingetragenen Umweltorganisationen.<sup>326</sup> Der EU-interne Wirtschafts- und Sozialausschuss ist in die Klimapolitik ebenfalls als Konsultativorgan integriert. Außerdem liefert die Europäische Umweltagentur seit 1994 unabhängige Informationen und Bewertungen zu Umweltthemen. Damit unterstützt die EUA einerseits die Mitgliedstaaten der EU in Umweltbelangen bzw. in der Wirtschaftspolitik und andererseits die Organe der EU, vor allem die Kommission, selbst.<sup>327</sup> In Energiefragen arbeitet die „Agency for the Cooperation of Energy Regulators“ (ACER) mit Sitz in Ljubljana seit 2011 hauptsächlich mit nationalen Regulierungsbehörden zusammen, um die Regulierungsaufgaben auf Gemeinschaftsebene zu koordinieren.<sup>328</sup>

Grundsätzlich herrscht unter den Akteuren aber Konsens darüber, dass die EU einen gemeinsamen Standpunkt benötigt, auch wenn in Detailfragen Abweichungen zwischen den einzelnen Akteuren zu erkennen sind.<sup>329</sup> In den medialen und politischen Diskursen ist immer

---

<sup>325</sup> Vgl.

[http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=de&id=73&ftuId=FTU\\_4.10.7.html](http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=de&id=73&ftuId=FTU_4.10.7.html)

<sup>326</sup> Vgl. Meßerschmidt (2011), S. 474f.

<sup>327</sup> Vgl. <http://www.eea.europa.eu/de>

<sup>328</sup> Vgl. [http://www.acer.europa.eu/portal/page/portal/ACER\\_HOME](http://www.acer.europa.eu/portal/page/portal/ACER_HOME)

sowie: Verordnung 713/2009/EG

<sup>329</sup> Vgl. Geden/Fischer (2008), S.11ff.

häufiger die Haltung zu erkennen, die EU solle sich mehr in der Frage der Klimapolitik engagieren, da

*„[...] Europa die großen Zukunftsherausforderungen nur dann erfolgreich bewältigen könne, wenn es ‚gemeinsam‘ handle und die Mitgliedstaaten ‚mit einer Stimme‘ sprächen.“<sup>330</sup>*

Dennoch klaffen in vielen Bereichen die Meinungen, inwieweit bestimmte Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen werden sollen, weit auseinander.<sup>331</sup> Viel bemerkenswerter ist allerdings, dass gerade weil eine weit verbreitete Euroskepsis in der Bevölkerung verankert ist, hier der Ruf laut wird, eine stärkere „Vergemeinschaftung“ in dieser Thematik zu forcieren.<sup>332</sup> Die EU hat 2011 abermals einen „Special Report“ im Rahmen der Eurobarometer-Umfragen durchgeführt, mit folgenden Ergebnissen, die die Bedenken der Bevölkerung widerspiegelt: Der Klimawandel ist nach wie vor eine der zentralen Anliegen der europäischen Bürger. Interessanterweise wird die Klimaänderung sogar als dringlicher und bedrohlicher als die aktuelle wirtschaftliche Lage angesehen, wobei ein Trend zur „Positivierung“ des Klimawandels, der neue (grüne) Berufsfelder ermöglicht, erkannt werden kann. Der Einführung zusätzlicher Steuern für den Energieverbrauch steht die Mehrheit gelassen gegenüber, wobei dies nur im nationalen Rahmen erfolgen solle. Überhaupt sollen die einzelnen Staaten selbst sowie die EU und im Speziellen die Wirtschaft die politische Verantwortung übernehmen, obwohl die Hälfte der Bürger nach Selbsteinschätzung aktiv am Klimaschutz beteiligt ist.<sup>333</sup> Offensichtlich wird durch Studien wie die oben erwähnte dabei jedoch auch, dass gerade in der Frage des Klimawandels die Auflösung faktischer territorialer Grenzen besonders deutlich wird.<sup>334</sup>

*„Dabei ist die Leistungsfähigkeit eines gemeinschaftlichen Vorgehens weitaus größer einzuschätzen als das Potenzial von Lösungsansätzen, die sich auf die mitgliedstaatliche Ebene beschränken.“<sup>335</sup>*

Zurückgreifend auf den Ansatz der Multi-Level-Governance, ist die Akteurskonstellation der EU-Klimapolitik ein Zusammenspiel aus nationalen und europäischen Akteuren. Auf der supranationalen Ebene der EU werden Entscheidungen nicht nur zwischen nationalstaatlichen Akteuren, sondern auch zwischen relativ autonomen Organen, wie der Europäischen Kommission oder dem Europäischen Parlament, getroffen. In diese unterschiedliche

---

<sup>330</sup> Ebd. S. 23.

<sup>331</sup> Vgl. Ebd. S. 37.

<sup>332</sup> Vgl. Europäische Kommission: Eurobarometer 71, September 2009.

<sup>333</sup> Vgl. Europäische Kommission: Special Eurobarometer 372, Oktober 2011.

<sup>334</sup> Vgl. Geden/Fischer (2008), S. 23.

<sup>335</sup> Ebd. S. 68.

Akteursbasis reihen sich auch überregionale Interessensverbände und Lobbying-betreibende Einrichtungen ein. Diese Form der Koordination von Akteuren auf verschiedenen Handlungsebenen kann damit neue strategische Möglichkeiten eröffnen.

#### 5.4. Eckpfeiler, zentrale Inhalte und Themenfelder

Die gesamte EU-Klimapolitik umfasst viele verschiedene Themenbereiche. Dabei stellen folgende vier die Eckpfeiler und Hauptstützen des Politikfeldes dar:

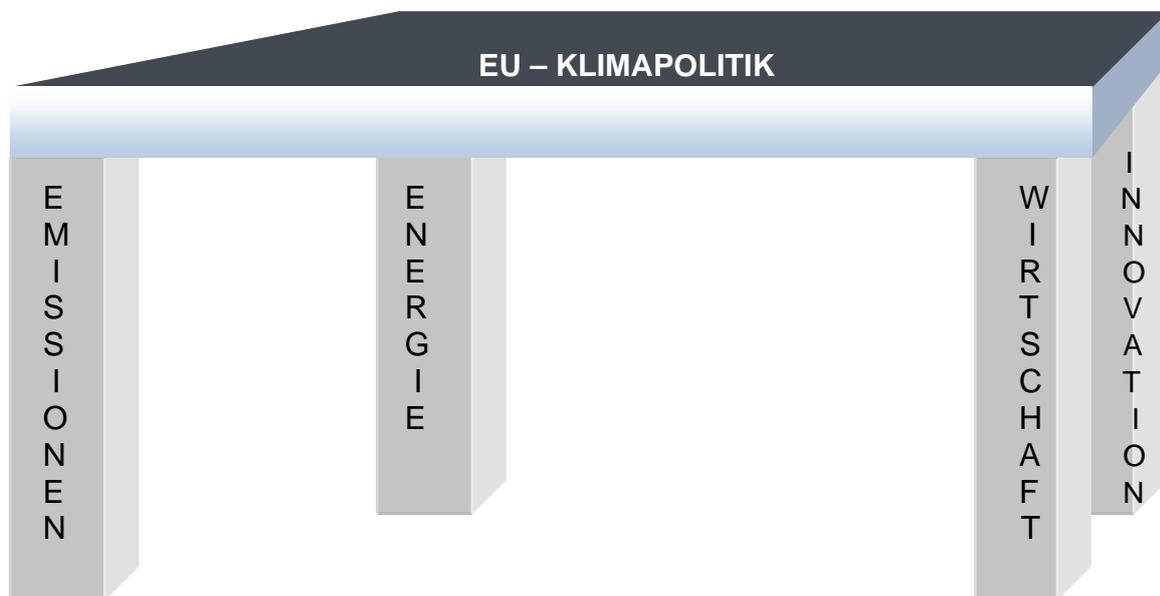


Abb. 4 Eckpfeiler der EU-Klimapolitik

##### 5.4.1. EMISSIONEN: Emissionsreduktion

Für den Klimawandel werden vor allem die Treibhausgasemissionen aus menschlichen Tätigkeiten verantwortlich gemacht. Ein Eck- und Stützpfiler des europäischen Handelns sind daher Emissionsreduktionen – vornehmlich von Treibhausgasen – die vor allem auf Forderungen der Wissenschaft und Forschung beruhen.

*„While the scientific evidence for climate change grows, the policy responses have so far had little or no impact on the build-up of emissions. Current trends in emissions are adverse.“<sup>336</sup>*

Das Ziel der EU ist es daher, den Anstieg der Durchschnittstemperatur auf 2°C gegenüber dem vorindustriellen Stand zu begrenzen. Im Zusammenhang mit Treibhausgasemissionen heißt das, dass bei einer Stabilisierung der Emissionskonzentration auf 450 ppmv (parts per

<sup>336</sup> Helm, Dieter: Climate-change policy: Why has so little been achieved?, in: Oxford Review of Economic Policy (2008) Vol. 24, No. 2, S. 211.

million volume) eine Wahrscheinlichkeit von 50% besteht dieses Ziel auch tatsächlich zu erreichen – hingegen bei einer höheren Konzentration die Wahrscheinlichkeit stetig abnimmt. Die EU hat sich dazu verpflichtet, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20% zu senken. Zur regelmäßigen Überwachung der Emissionen bzw. der Bindung von Treibhausgasen wurde daher ein Beobachtungssystem eingerichtet.<sup>337</sup>

Die Finanzkrise, die im Jahre 2008 begann, führte zu einer Reduktion der Emissionen um 14%. Aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwungs ist aber nicht mit einer Stagnation oder gar weiteren Senkung des Treibhausgasausstoßes zu rechnen.<sup>338</sup> Um möglichst allen Akteuren und Interessensgruppen in diesem Bereich eine Partizipationsmöglichkeit zu bieten, wurde das Europäische Programm zur Klimaänderung<sup>339</sup> im Jahr 2000 ins Leben gerufen. Das momentan zentrale Instrument für die Emissionsreduktion stellt das marktorientierte System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten dar.

*„Um eine schrittweise Senkung der Emissionen zu erreichen, hat die EU ein auf marktwirtschaftlichen Grundlagen beruhendes System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten und besondere Regeln für fluoridierte Treibhausgase eingeführt.“<sup>340</sup>*

Dieses System wird aufgrund seiner hohen Komplexität in einem eigenständigen Kapitel (siehe Kapitel 6.3.) behandelt. Die im Kyoto-Protokoll festgelegten Ziele einer Emissionsreduzierung um 8% gegenüber dem Stand von 1990 sollen mittels Maßnahmen erreicht werden, die die Kommission in Grün- und Weißbüchern vorgeschlagen hat. Darunter findet sich auch die Forderung nach einer Verringerung der Emissionen im Verkehrsbereich. Gleichzeitig war und ist hier eine starke Gegenposition der Transportverkehrs-Lobby zu erkennen. Dennoch wurde bereits 2001 ein Weißbuch über eine europäische Verkehrspolitik bis 2010<sup>341</sup> vorgelegt, um darin Möglichkeiten zur Reduzierung negativer Einflüsse auf das Klima aufzuzeigen. Die EU versucht dies vor allem durch besseres Management von Gütertransporten sowie bereits vorhandene technologische Instrumente zu erreichen. Steuerliche Maßnahmen und die Begrenzung von Schadstoffemissionen verstärken die Maßnahmen in diesem Bereich.<sup>342</sup>

*„Zur Verringerung der Emissionen aus dem Verkehr fordert die Kommission den Rat und das Parlament auf, erforderlichenfalls ihre Vorschläge über die Einbeziehung des*

---

<sup>337</sup> Entscheidung 280/2004/EG

<sup>338</sup> KOM(2010)265

<sup>339</sup> KOM(2000)88

<sup>340</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/index\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/index_de.htm)

<sup>341</sup> KOM(2001)370

<sup>342</sup> Vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/index\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/index_de.htm)

*Luftverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem und die Koppelung der Besteuerung der Personenkraftfahrzeuge an deren CO<sub>2</sub>-Emissionen anzunehmen.* „<sup>343</sup>

Die Gemeinschaft engagiert sich auch im Bereich der Förderung des Eisenbahnverkehrs<sup>344</sup>, der Binnenschifffahrt<sup>345</sup> sowie der Intermodalität (Wechsel von Verkehrsträgern). Weiters legt die EU im Rahmen dieses wichtigen Zieles einen Schwerpunkt auf eine umweltorientierte Raumordnung und Landwirtschaft. Auch im landwirtschaftlichen Sektor spielt die Verringerung der Treibhausgase eine bedeutende Rolle. Durch eine gute Bewirtschaftung und Nutzung der Böden könnten die Emissionen vermindert werden. In diesem Bereich gibt es einige Strategien und neue Rechtsrahmen, wie beispielsweise die „Thematische Strategie für den Bodenschutz“<sup>346</sup>, die „Produktion und Kennzeichnung von ökologischen und biologischen Erzeugnissen“<sup>347</sup>, „Richtlinien für Abfalldeponien“<sup>348</sup> sowie die „geologische Speicherung von Kohlendioxid“ (Carbon Capture and Storage: CCS)<sup>349</sup>.

In einer aktuellen Mitteilung der Kommission aus dem Jahre 2010<sup>350</sup> wird erläutert, welche positiven und negativen Auswirkungen und Nebenwirkungen die Reduktion der Treibhausgasemissionen von 20% bzw. 30% haben könnte. Dabei ist die Kommission zwar erfreut über die „grüne Revolution“, da bereits über 60% der Stromerzeugungskapazität in der EU aus erneuerbaren Energien stammen, gleichzeitig zeigt sie sich aber auch besorgt, da europäischer Unternehmen in diesem Sektor von Ländern wie China oder den Vereinigten Staaten im Wettbewerb verdrängt werden könnten. Die Kommission schätzt, dass für die Begrenzung der Erderwärmung um 2°C die Emissionen mittlerweile um 70% im Verhältnis zu 1990 zurückgehen müssten und dass fehlende Investitionen in eine CO<sub>2</sub>-arme Wirtschaft von Jahr zu Jahr teurer werden. Dennoch ist die EU zuversichtlich:

*„Die EU bewies durch ihre internen Maßnahmen bereits, dass eine Senkung der Treibhausgasemissionen möglich ist, ohne das Wirtschaftswachstum zu beeinträchtigen.“*<sup>351</sup>

---

<sup>343</sup> ebd.

<sup>344</sup> KOM(1996)421

<sup>345</sup> KOM(2006)6

<sup>346</sup> KOM(2006)231

<sup>347</sup> Verordnung 843/2007/EG

<sup>348</sup> Richtlinie 1999/31/EG

<sup>349</sup> Richtlinie 2009/31/EG

<sup>350</sup> KOM(2010)265

<sup>351</sup> KOM(2007)2

#### **5.4.2. ENERGIE: erneuerbare Energiequellen und Energieeffizienz**

Ein weiterer Eckpfeiler der europäischen Klimapolitik ist die Nutzung umweltschonender Energieträger. Neben der Emissionsreduktion stellt „Energie“ das gewichtigste und zugleich anschaulichste (d.h. hier wird die abstrakte Klimapolitik praktisch sichtbar) Politikfeld der Mitigations- und Adaptionpolitik der EU dar. Zwei Ziele definieren die Energiepolitik im Bezug auf den Klimawandel: der Ausbau sowie die verstärkte Nutzung erneuerbaren Energiequellen und die Steigerung der Energieeffizienz. Konkret empfiehlt die Kommission die Verbesserung der Energieeffizienz in der EU um 20% bis 2020 sowie die Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien auf ebenfalls 20% bis 2020.<sup>352</sup> Diese beiden Punkte, zusammen mit der Verringerung der Treibhausgase, bilden die „20-20-20-Strategie“ der EU – dies unterstreicht somit die Wichtigkeit und den mächtigen Einfluss der Energiepolitik innerhalb der EU und insbesondere auf die Klimapolitik.

Die Schlagwörter der Energiepolitik sind: (Versorgungs-)Sicherheit und Nachhaltigkeit des Energiemarktes. Die EU definiert daher vier Bereiche, in denen die EU vorrangigen Handlungsbedarf hat: Binnenmarkt, Energieeffizienz, Forschung und Außenpolitik.<sup>353</sup> Damit dies gewährleistet werden kann, wurde eine Reihe von Maßnahmenpakten, wie dem „Energie-Paket“, Grünbüchern, wie dem „Grünbuch für eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“<sup>354</sup> und Aktionsplänen ausgearbeitet. Steuerliche Bestimmungen sowie einen rationalisierten Energieverbrauch, Mindestnormen und Förderung erneuerbarer Energiequellen sind nur einige der enthaltenen Vorschläge und zum Teil bereits umgesetzten Schritte.

Das, das „Grünbuch zur Energieeffizienz“<sup>355</sup>, ein Aktionsplan für die Jahre 2007-2010<sup>356</sup> sowie die europäische Strategie für Energietechnologie<sup>357</sup> sollen dafür sorgen, dass der Energieverbrauch einerseits eingedämmt und rationalisiert wird und dass es andererseits zu einer höheren Energieeffizienz kommen kann. Gerade in Bezug auf Mindestnormen und Kennzeichnungspflichten für energieverbrauchende Produkte wurden spezielle Maßnahmen gesetzt. Außerdem sollen erneuerbare Energieträger eine erschwingliche Alternative werden, um bis 2020 20% der Energie aus erneuerbaren Energiequellen stammen zu lassen. Dazu hat

---

<sup>352</sup> Ebd.

<sup>353</sup> KOM(2006)105

<sup>354</sup> SEK(2006)317

<sup>355</sup> KOM(2005)265

<sup>356</sup> KOM(2006)545

<sup>357</sup> KOM(2006)847

die EU gerade im Bereich der Biomasse und Biokraftwerke sowie der Marktentwicklung Förderungen versprochen.<sup>358</sup>

#### **5.4.3. WIRTSCHAFT: verantwortungsbewusste und wettbewerbsfähige Unternehmen**

Ein ebenso gewichtiger Schritt ist die Einbeziehung der Unternehmen in die Verantwortung des weltweiten Problems des Klimawandels. Hierbei versucht die EU eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs möglichst zu verhindern und immer einen Konsens zwischen notwendigen Restriktionen und wirtschaftlichen Erleichterungen zu finden. Unternehmen müssen aber gemäß dem „Verursacherprinzip“ bei ihren Tätigkeiten mögliche Umweltauswirkungen berücksichtigen und dementsprechend handeln. Daher besteuert die EU Emissionen und legt auch Begrenzungen vor. Um das Verursacherprinzip auch in einen rechtlichen Rahmen einzubinden, verabschiedete die EU eine Richtlinie zur Umwelthaftung<sup>359</sup>, die ein Haftungssystem zur Vermeidung und Sanierung von Schäden an Tieren, Pflanzen, natürlichen Lebensräumen, Wasserressourcen und Böden darstellt. Damit sollen Sanierungstätigkeiten vermieden werden.<sup>360</sup>

Die Strategie zur Bekämpfung der Klimaänderung beinhaltet auch dezidiert die Ausweitung der EU-Klimapolitik auf alle umweltverschmutzenden Wirtschaftszweige, wie beispielsweise den gesamten Verkehrsträgerbereich. Ersichtlich wird das ständige „Ausloten“ zwischen Umwelt und Wirtschaft im System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, das einerseits Emissionen verringern, dabei aber die Wirtschaft nicht schwächen möchte. Die EU-Klimapolitik unterscheidet auch prioritär innerhalb der einzelnen Regionen und Wirtschaftszweige und setzt ihre Maßnahmen nach Dringlichkeit bzw. Vorbeugung.<sup>361</sup>

#### **5.4.4. INNOVATION: Innovationsfreundliche Rahmenbedingungen**

Der vierte Eckpfeiler der EU-Klimapolitik ist „Innovation“. Die EU möchte mittels direkter und indirekter Finanzhilfen forschungs- und innovationsfreundliche Rahmenbedingungen schaffen. Diverse technologische Entwicklungen und innovative Projekte haben vor allem zwei Vorteile: Innovationen können einerseits Fortschritt im Kampf gegen und in der Anpassung an den Klimawandel bedeuten und andererseits auch die Unternehmen am internationalen Markt kompetitiver werden lassen. Das Siebte Rahmenprogramm für die

---

<sup>358</sup> Vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/index\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/index_de.htm)

<sup>359</sup> Richtlinie 2004/35/EG

<sup>360</sup> Vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/128120\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128120_de.htm)

<sup>361</sup> KOM(2005)35

Schaffung eines Europas des Wissens (2007-2013)<sup>362</sup>, das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP, 2007-2013)<sup>363</sup>, der Aktionsplan zugunsten Umwelttechnologien<sup>364</sup> sowie der Strategieplan für Energietechnologie (SET-Plan)<sup>365</sup>, der auch die Grundlage für das Europäische Erdbeobachtungsprogramm darstellt, sind einige Beispiele für Maßnahmen der EU im Innovationsbereich. Neben dieser Stärkung der Innovation versucht die EU auch bereits vorhandene Technologien gebündelter zu nutzen sowie neue Technologien zu entwickeln.

## 5.5. Kosten und Nutzen der EU-Klimapolitik

Wie auch in nahezu allen Politikfeldern geht es ebenfalls in der EU-Klimapolitik um die Frage nach dem Nutzen und den Kosten – also um die Vor- und Nachteile – der Klimaschutzstrategie. Der Nutzen liegt relativ klar in einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen und somit in der Vermeidung der Schäden, die sich durch eine klimatische Veränderung ergeben können. Solche Schäden könnten u.a. folgende sein:

*„Erhöhung des Meeresspiegels und Überschwemmungen, Verringerung der Trinkwasserressourcen, Gesundheitsschäden, Veränderung in den Ökosystemen, Schäden in den von Landwirtschaft und Fremdenverkehr abhängigen Volkswirtschaften, erhöhte Gefahr durch Großbrände und extreme Wetterbedingungen (Stürme, Hitzewellen), verbunden mit höheren Kosten und Ausgaben für Versicherungen usw.“<sup>366</sup>*

Es ist allerdings schwierig den exakten Nutzen derartiger Anweisungen zu schätzen, da nicht alle Regionen und Wirtschaftszweige innerhalb der EU in derselben Intensität von den Klimaänderungen betroffen sind.

Die Kosten solcher Maßnahmen sind ebenfalls schwer abzusehen. Den Großteil der finanziellen Aufwendungen wird vermutlich aber der Verkehrs- und Produktionssektor erhalten. Probleme können sich weiters aus der Nicht-Beteiligung großer „Verursacherländer“ von Treibhausgasemissionen ergeben. Die Kommission ist aber der Meinung, dass sich alle involvierten Länder intensiv an der Debatte wie auch an der Umsetzung beteiligen müssen, da es keine Alternative gibt und folglich auch die Kosten erhöht werden würden.

Allerdings sind mit der Klimapolitik auch beträchtliche Wirtschaftsinterventionen besonders mit energiepolitischen Maßnahmen verbunden – beispielsweise im Feld der erneuerbaren

---

<sup>362</sup> Beschluss 1982/2006/EG sowie Beschluss 969/2006/EG

<sup>363</sup> Beschluss 1639/2006/EG

<sup>364</sup> KOM(2004)38

<sup>365</sup> KOM(2007)723

<sup>366</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/128157\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128157_de.htm)

Energien, die damit zu sich rechnenden Wirtschaftszweigen werden. Daher stimmt die oft skizzierte Industriefeindlichkeit von klimapolitischen Maßnahmen nicht mehr mit der politischen Realität überein. Dennoch ist die Industrie im Allgemeinen der größte Kostenträger des Umweltschutzes.<sup>367</sup>

Der „Stern-Review“ des britischen Ökonomen Nicolas Stern analysiert genau dieses Kosten-Nutzen-Verhältnis und schlägt aufbauend darauf notwendige Maßnahmen vor. Aus Sterns Analyse ergeben sich u.a. folgende „key messages“:

*„Very strong reductions in carbon emissions are required to reduce the risk of climate change. They are likely to provide benefits well in excess of the costs. Indeed the costs of not acting strongly are likely to be very high. [...] there will be heavy investment in energy infrastructure that could lock in future emissions [...] Countries should agree a broad set of mutual responsibilities to contribute to the overall goal of reducing the risks of climate change. These responsibilities should take account of costs and the ability to bear them, as well as starting points, prospects for growth and past histories.“<sup>368</sup>*

Aus dieser Perspektive heraus bildet die Ökonomie quasi die Rahmenbedingungen für die Klimapolitik. Die Emissionsreduktion wird nach Stern auch nicht als Problem, sondern als Chance zukünftige Kosten zu reduzieren, angesehen – vorausgesetzt ein stabiles „policy framework“ werde beschlossen. Die Nutzen die sich aus dieser Sichtweise bzw. aus dieser Strategie ergeben, definiert Stern folgendermaßen:

*„There are also benefits along the way, if policy is designed well, for energy security, environmental quality, health and access to energy for poor people.“<sup>369</sup>*

Die Kosten und Nutzen von Klimapolitik sind zusammenfassend gesagt nur durch langfristige Strategien eruiert und hängen auch von ökonomischen Analysen, wie etwa des berühmten Stern-Reports, ab.

---

<sup>367</sup> Vgl. Meßerschmidt (2011), S. 27.

<sup>368</sup> Stern, Nicholas H (2007): The economics of climate change. The Stern Review, Cambridge, S. 640.

<sup>369</sup> Ebd. S. 641.

## 6. Instrumente der EU-Klimapolitik

Das Gemenge an verschiedenen Instrumenten, die die EU für ihre Klimapolitik verwendet, ist relativ komplex und kompakt. Die EU-Klimapolitik definiert sich hauptsächlich entlang zweier politischer Handlungsstränge – einerseits reihen sich die Instrumente, Strategien, Programme und Aktionspläne um die „Mitigation“, d.h. die Bekämpfung und Abschwächung der Klimaänderung und andererseits um die „Adaption“, d.h. Anpassung an die unvermeidlichen Folgen des Klimawandels.



Abb. 5 Mitigation und Adaption

Quantitativ überwiegen die Maßnahmen im Mitigation-Bereich, die Instrumente zur klimapolitischen Adaption sind erst in der Entstehungs- bzw. Planungsphase und werden zumeist direkt und lokal von Akteuren und Institutionen durchgeführt. Ein vergleichbares Bild zeigt sich auf internationaler Ebene. Auch hier begann sich erst nach und nach die Idee herauszubilden, so enthielt die UNFCCC zunächst keinerlei Definition von „Adaption“.<sup>370</sup>

Die EU benutzt sowohl für ihre Mitigations- als auch für ihre Adaptionspolitik eine Reihe von verschiedenen Instrumenten, die zur Verwirklichung der Klimapolitik etabliert wurden. Dabei können die Instrumente verschiedene Merkmale haben: Planungsinstrumente (dem Vorsorgeprinzip entsprechend), administrative Instrumente, Kontrollinstrumente, ökonomische Instrumente (z.B. Umweltabgaben oder Zertifikatmodelle), staatliche Rahmenbedingungen (z.B. für gesellschaftliche Selbststeuerung), privatrechtliche Instrumente (insbesondere Haftungsregelungen), straf- und ordnungsrechtliche Sanktionen, Umweltabsprachen und -informationen sowie Apelle und Warnungen („moral suasion“).<sup>371</sup>

Generell legt das Initiativorgan der EU, die Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament Gesetzesvorschläge vor und entwirft auch weitere inhaltliche Vorschläge, Strategiepapiere, Grün- und Weißbücher.<sup>372</sup> Die Mehrheit der Instrumente auf EU-Ebene sind Regulationen, die sich vor allem durch ihre ökonomische Marktorientiertheit charakterisieren lassen.<sup>373</sup> Insgesamt ist aber eine Reduzierung der Regelungsintensität zu erkennen. Regelungen mit Rahmencharakter, die Flexibilität in der Umsetzung erlauben, sowie bloße Gesetzaufträge stellen einen neuen Instrumententypus dar. Die EU greift dabei auf eine Regelungsmethode zurück, die primär mit Politikentwicklung und Zielvorgaben arbeitet. Die Mitgliedstaaten unterwerfen sich diesen, ermitteln, dokumentieren und evaluieren ihre Handlungspflichten und Rechtssetzungszwänge.<sup>374</sup> Es gibt eine Fülle an Neuerungen von Regelungen, Änderungen, Gesetzgebungsprojekten (speziell im Bereich der Klimaschutz- und Energieeffizienzgesetzgebung) mit tiefen Einschnitten in die individuelle Rechtssphäre der Bürger – nicht nur der Wirtschaft. Besonders privates Grundeigentum ist

---

<sup>370</sup> Vgl. Pelling, (2011), S. 8. sowie: Rayner, Tim/Jordan, Andrew: Adapting to a changing climate: an emerging European Union policy?, in: Jordan (2010), S. 145.

<sup>371</sup> Vgl. Meßerschmidt (2011), S. 355f.

<sup>372</sup> Vgl. Geden/Fischer (2008), S. 33.

<sup>373</sup> Vgl. Egelund Olsen, Brigitte: The IPCC permit and the greenhouse gas permit, in: Peeters (2006) S. 153.

<sup>374</sup> Vgl. Meßerschmidt (2011), S. 503.

betroffen. Bei einer relativ hohen Kostenbelastung für Bürger profitieren aber auch Initiativen, die erneuerbare Energien bereitstellen oder nutzen.<sup>375</sup>

Die Instrumente für die EU-Klimapolitik basieren zumeist auf einem Vorschlag, einer Idee oder einem Konzept (das durchaus auf ein globales Rahmenübereinkommen fußen kann) eines EU Organs – hauptsächlich ausgehend aber von der Kommission.

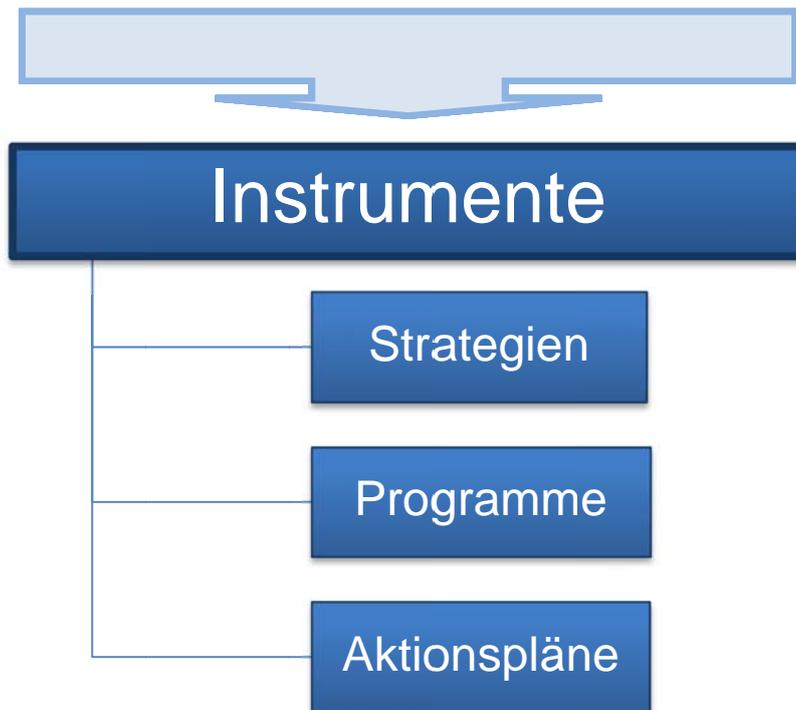


Abb. 6 Instrumente der EU-Klimapolitik

Normative Instrumente stellen quasi Wegweiser und Orientierungshilfen für die Umsetzung der vielfältigen Aufgabengebiete dar. Dieser Input kann zur Erlassung verschiedener Rechtsvorschriften wie Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen oder Beschlüsse führen. Diese Instrumente selbst gliedern sich für die Klimapolitik in verschiedene Untergruppen: Strategien, Programme und Aktionspläne. Die einzelnen Instrumente unterscheiden sich dabei in ihrer Art, Zielsetzung, Reichweite und ihren Rahmenbedingungen, wie in diesem Kapitel zu sehen sein wird.

---

<sup>375</sup> Vgl. ebd. S. 829.

## 6.1. Normative Instrumente

Als „normative Instrumente“ werden in diesem Politikprozess all jene öffentlichen bzw. amtlichen Vorschläge, Ideen und Konzepte der europäischen Institutionen, Agenturen und Einrichtungen bezeichnet, die in weiterer Folge die Gestaltung der Instrumente beeinflussen. Gerade die Europäische Kommission hat eine Reihe von Möglichkeiten, um in dieser Policy-Phase einzuwirken – Mitteilungen sowie Grün- und Weißbücher können dabei richtungsgebend sein.

### 6.1.1. Mitteilungen der Europäischen Kommission

So genannte „KOM-Dokumente“ sind Dokumente der Europäischen Kommission an andere EU-Organe – dies können beispielsweise Legislativvorschläge, Mitteilungen oder Berichte sein. Das Hauptaugenmerk für die Klimapolitik liegt auf den Mitteilungen, die ebenfalls Vorschläge der Kommission für bestimmte Rechtsakte enthalten. Die Kommission, die ihr Initiativrecht nutzt, versucht darin die Interessen der Gemeinschaft und nicht nur einzelner Mitgliedstaaten zu vertreten. Im Zuge des Rechtssetzungsprozesses bzw. in der Vorarbeit führt die Kommission Konsultationen durch, damit wirtschaftliche, ökologische und soziale Folgen im Vorhinein abgeschätzt werden können. Außerdem dürfen nur Gesetze vorgeschlagen werden, die den Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit entsprechen und somit auf EU-Ebene wirksam durchgeführt werden können. Wenn die Kommission Regulierungen vorschlägt, dann dürfen diese nur so weit greifen, wie es zur Erreichung des Endzwecks notwendig ist.<sup>376</sup> Gerade bei der Klimapolitik, die durch ihre zahlreichen Zielsetzungen charakterisiert ist, stellt dies eine Gratwanderung dar.

Wichtige Mitteilungen, die von der Kommission im Zusammenhang mit der Klimapolitik, veröffentlicht wurden, sind nachstehend exemplarisch für die Vielzahl an Dokumenten aufgelistet.

KOM(1998)352	Klimaänderungen – Zu einer EU-Strategie nach Kyoto
KOM(2000)88	Mitteilung über politische Konzepte der EU zur Verringerung der Treibhausgasemissionen: zu einem Europäischen Programm zur Klimaänderung (ECCP)
KOM(2003)85	Klimaänderung und Entwicklungszusammenarbeit
KOM(2005)35	Strategie für eine erfolgreiche Bekämpfung der globalen Klimaänderung

<sup>376</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/atwork/basicfacts/index\\_de.htm#process](http://ec.europa.eu/atwork/basicfacts/index_de.htm#process)

KOM(2005)459	Verringerung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs
KOM(2005)565	Globale Überwachung von Umwelt und Sicherheit (GMES): Vom Konzept zur Wirklichkeit
KOM(2006)545	Aktionsplan für Energieeffizienz: Das Potenzial ausschöpfen
KOM(2006)843	Nachhaltige Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen – Ziel: Weitgehend emissionsfreie Kohlenutzung nach 2020
KOM(2006)847	Auf dem Weg zu einem europäischen Strategieplan für Energietechnologie
KOM(2006)848	Fahrplan für erneuerbare Energien – Erneuerbare Energien im 21. Jahrhundert: Größere Nachhaltigkeit in der Zukunft
KOM(2007)1	Eine Energiepolitik für Europa
KOM(2007)2	Begrenzung des globalen Klimawandels auf 2 Grad Celsius
KOM(2007)540	Schaffung einer globalen Allianz gegen den Klimawandel zwischen der Europäischen Union und den am stärksten gefährdeten armen Entwicklungsländern
KOM(2008)13	Unterstützung der frühzeitigen Demonstration einer nachhaltigen Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen
KOM(2008)30	20 und 20 bis 2020 – Chancen Europas im Klimawandel
KOM(2008)241	Verbesserung der Energieeffizienz durch Informations- und Kommunikationstechnologien
KOM(2008)772	Energieeffizienz: Erreichung des 20%-Ziels
KOM(2009)519	Investitionen in die Entwicklung von Technologien mit geringen CO <sub>2</sub> -Emissionen (SET-Plan)
KOM(2010)265	Analyse der Optionen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als 20% und Bewertung des Risikos der Verlagerung CO <sub>2</sub> -Emissionen

Es zeigt sich deutlich, dass vor allem energiepolitische Themen vorherrschen. Über Energiepolitik ist es möglich konkrete klimaschützende Maßnahmen zu verwirklichen. Die Kommission bemüht sich also auch in diesem Bereich die drei Kernelemente – Emissionsreduktion, erneuerbare Energien und Energieeffizienz – in den Gesetzgebungsprozess der EU einzubringen. Erkennbar wird dabei, dass es der europäischen Exekutive um eine Balance zwischen Mitigation und Adaption geht. Der Inhalt der Mitteilungen besteht zum Großteil aus Chancen- und Risikoabschätzungen, technischen Details und normativen Punkten.

### 6.1.2. Grünbücher

Ein Grünbuch ist ein Diskussionspapier, das die Debatte zu einem bestimmten Thema anregen und einen Konsultationsprozess einleiten soll.<sup>377</sup> Grünbücher sind in der EU-Klimapolitik ein normatives Instrument, um auf bestimmte Probleme mit umfangreichen Lösungsansätzen zu antworten. Grünbücher, die im Rahmen der Klimapolitik seit dem Jahr 2000 angefertigt wurden, sind:

2000: Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union <sup>378</sup>
2000: Grünbuch: Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit <sup>379</sup>
2005: Grünbuch: Energieeffizienz oder Weniger ist Mehr <sup>380</sup>
2006: Grünbuch: Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie <sup>381</sup>
2006: Grünbuch zur Meerespolitik <sup>382</sup>
2007: Grünbuch: Marktwirtschaftliche Instrumente für umweltpolitische und damit verbundene politische Ziele <sup>383</sup>
2007: Grünbuch über die Anpassung an den Klimawandel in Europa: Optionen für Maßnahmen der EU <sup>384</sup>
2009: Grünbuch: Ein besser integriertes transeuropäisches Verkehrsnetz im Dienste der Gemeinsamen Verkehrspolitik <sup>385</sup>
2009: Grünbuch: Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik <sup>386</sup>
2010: Grünbuch: Waldschutz und Waldinformation: Vorbereitung der Wälder auf den Klimawandel <sup>387</sup>
2010: Grünbuch: EU-Entwicklungspolitik zur Förderung eines breitenwirksamen Wachstums und einer nachhaltigen Entwicklung <sup>388</sup>
2011: Grünbuch: Von Herausforderungen zu Chancen: Entwicklung einer gemeinsamen Strategie für die EU-Finanzierung von Forschung und Innovation <sup>389</sup>

In Relation zur Gesamtanzahl aller seit 2000 veröffentlichten Grünbücher, ist der Themenkomplex Klimapolitik, d.h. inklusive aller verwandter Bereiche, stark vertreten. Die Anzahl der oben aufgelistet Grünbücher zeigt dies deutlich. Wie auch in den Mitteilungen

<sup>377</sup> Vgl. [http://europa.eu/documentation/faq/index\\_de.htm](http://europa.eu/documentation/faq/index_de.htm)

<sup>378</sup> KOM(2000)87

<sup>379</sup> KOM(2000)769

<sup>380</sup> KOM(2005)265

<sup>381</sup> KOM(2006)105

<sup>382</sup> KOM(2006)275

<sup>383</sup> KOM(2007)140

<sup>384</sup> KOM(2007)354

<sup>385</sup> KOM(2009)44

<sup>386</sup> KOM(2009)163

<sup>387</sup> KOM(2010)66

<sup>388</sup> KOM(2010)629

<sup>389</sup> KOM(2011)48

sind die vorgeschlagenen Maßnahmen in den Grünbüchern stark in den forschungs- und energiepolitischen Politikfeldern verankert.

### 6.1.3. Weißbücher

Weißbücher sind Referenzdokumente zu einer bestimmten Fragestellung mit Lösungsansätzen. Häufig folgen Weißbücher auf Grünbücher und spezifizieren diese. Es gibt weitaus weniger klimapolitische Weißbücher als Grünbücher oder Mitteilungen. Nachstehend sind die relevanten veröffentlichten Weißbücher seit 2001 aufgelistet:

2001: Weißbuch: Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellung für die Zukunft <sup>390</sup>
2009: Weißbuch: Anpassung an den Klimawandel: Ein europäischer Aktionsrahmen <sup>391</sup>
2011: Weißbuch: Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem <sup>392</sup>

Das Weißbuch zur Adaption an den Klimawandel ist in direkter Nachfolge zum Grünbuch über die Anpassung aus dem Jahr 2007 zu sehen. Das 2011 verlautbarte Weißbuch über ein zukünftiges Verkehrssystem ist die Antwort auf das zehn Jahre zuvor publizierte Referenzdokument. Interessanterweise finden sich hier allerdings keine Weißbücher mit energiepolitischen Inhalten wieder, obwohl diese in den Mitteilungen und Grünbüchern weitaus häufiger und gebündelter vorkommen als andere. Allerdings können Weißbücher bei weitgehender europäischer Zustimmung zu Aktionsprogrammen werden, beinhalten daher konkretere Vorschläge und haben dementsprechend eine größere Bedeutung als normatives Instrument.

### 6.1.4. Weitere Dokumente

Im Arbeitsprogramm bzw. den politischen Leitlinien der Kommission 2010-2014 ist die Klimapolitik zwar Maßnahmen gegen die dominierende Finanz- und Wirtschaftskrise untergeordnet und damit nicht Hauptziel des Programms, findet aber dennoch immer wieder punktuell Erwähnung – beispielsweise wenn es um die Beibehaltung der Vorreiterrolle im Klimaschutz, der Entwicklung neuer Technologien oder der Sicherung von Energie geht. Die Finanzkrise wird aber auch als Chance für die Klimapolitik gesehen:

---

<sup>390</sup> KOM(2001)370

<sup>391</sup> KOM(2009)147

<sup>392</sup> KOM(2011)144

*„Die Krise traf uns genau in einem Moment, in dem Europa historische Entscheidungen in der Klimapolitik traf. [...] Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat uns ebenso wie der wissenschaftliche Nachweis des Klimawandels vor Augen geführt, dass wir mehr in Nachhaltigkeit investieren müssen.“<sup>393</sup>*

Die zentralen Elemente hierbei sind „Europa 20-20-20“ sowie die Lissaboner Strategie. Die Umsetzung der klimapolitischen Programme ist, so die Kommission, durch eine Stärkung der industriellen Basis, Investitionen in die Landwirtschaft, Aufbau eines europäischen „Supernetzes für Strom und Gas“, außenpolitische Kompetenz, Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure sowie verstärkte gemeinschaftliche und Ressort-übergreifende Zusammenarbeit zu erreichen.<sup>394</sup>

Mit der Publikation von normativen Instrumente, wie Grün- oder Weißbüchern beginnt sich auch nach und nach die „Adaptionpolitik“ in der EU-Klimapolitik zu verankern. Während Mitigationsstrategien sehr schnell auf die Unionsebene transferiert wurden, herrschte lange noch die Meinung vor, Adaption sei etwas Nationalstaatliches, da lokale Akteure unabhängig von ihrer hierarchisch-staatlichen Stellung Anpassungsmaßnahmen durchführen können. Außerdem ist selbst innerhalb der EU-Bürokratie noch nicht geklärt, welche Stellung „Adaption“ für die EU zukünftig haben solle.<sup>395</sup>

## **6.2. Strategien**

Die EU schließt sowohl auf internationaler als auf europäischer Ebene bindende und nicht-bindende Abkommen ab. Die Gesamtheit dieser Abkommen stellen die politischen Vorgaben für die EU dar. Um diese umzusetzen benötigt es gewisse Maßnahmen, die auch gerne in Strategien zusammengefasst werden. Im Normalfall empfiehlt die Kommission auf Grundlage ihrer Expertise entsprechende Strategien, und bringt diese dann dem Parlament und dem Rat vor.

### **6.2.1. Strategie zur Bekämpfung der Klimaänderung**

Um den internationalen klimaschützenden Vereinbarungen ein tatsächliches politisches Gewicht zu verleihen, hat die Kommission eine Strategie zur Bekämpfung der Klimaänderung entwickelt.

---

<sup>393</sup> Politische Leitlinien für die nächste Kommission. José Manuel Barroso, 2011, S. 25, von: [http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_de.htm)

<sup>394</sup> Vgl. Ebd.

<sup>395</sup> Vgl. Rayner/Jordan, in: Jordan (2010), S. 152ff.

*„Diese Strategie soll sich vor allem auf die Umsetzung bestehender politischer Maßnahmen , auf die Ausarbeitung neuer Maßnahmen in Koordination mit den übrigen Politikbereichen Europas, auf die Intensivierung der Forschungstätigkeit sowie auf die Ausweitung der internationalen Zusammenarbeit und die Sensibilisierung der Bürger stützen.“<sup>396</sup>*

Die EU möchte, dass die Strategie zur Bekämpfung der Klimaänderung auf Grundlage von Studien und Kosten-Nutzen-Analysen folgende vier Kernelemente beinhalten sollte: 1) Erweiterung des Aktionsraumes auf alle umweltverschmutzenden Länder (mit einer gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung) sowie auf alle beteiligten Wirtschaftszweige 2) Innovations- und Technologieförderungen 3) Ausbau marktorientierter Instrumente 4) präventive Adaptionenmaßnahmen, gestaffelt nach regionaler und wirtschaftlicher Dringlichkeit. Um diese Ziele zu erreichen, enthält der Strategieplan auch eine Reihe von Instrumenten:<sup>397</sup>

Damit das im Kyoto-Protokoll festgelegte Ziel einer Emissionsreduzierung um 8% gegenüber dem Stand von 1990 erreicht werden kann, bedarf es konkreter Maßnahmen. Bei diesen handelt es sich vor allem um die im Grünbuch zur Energieversorgungssicherheit<sup>398</sup> und im Weißbuch zur Verkehrspolitik<sup>399</sup> angeführten Initiativen sowie um Fördermaßnahmen von Umwelttechnologien.<sup>400</sup> Die EU versucht weiters mittels EU-weiten Sensibilisierungskampagnen das Bewusstsein der Bürger für die Folgen ihres Handelns im Bezug auf den Klimawandel zu schärfen.<sup>401</sup> Um die lokalen und globalen Auswirkungen der Klimaänderung besser zu erforschen, wird der Ausbau der Zusammenarbeit mit Drittländern forciert und besonders in den Bereichen Energie, Verkehr, Landwirtschaft und Industrie kostenwirksame Lösungen zu finden. Einerseits könnte durch den Transfer klimafreundlicher Technologien und andererseits durch gezielte Hilfe bei der Ausarbeitung entsprechender Entwicklungsstrategien ärmeren Ländern die Anpassungsphase erleichtert werden. Ferner sollte die EU die internationalen Verhandlungen in diese Richtung weiter forcieren. Auch das ECCP, das in Kapitel 6.4.1. genauer erläutert wird, soll in einer neuen Phase fortgeführt werden.<sup>402</sup>

Diese Strategie aus dem Jahre 2005 wurde 2007 erweitert. In dieser Fortführung ist die enge Verknüpfung der Strategie mit den Bestrebungen des „Energie-Paketes“ erkennbar. Im

---

<sup>396</sup> Vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/128188\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128188_de.htm)

<sup>397</sup> KOM(2005)35 sowie KOM(2007)2

<sup>398</sup> KOM(2000)769

<sup>399</sup> KOM(2001)370

<sup>400</sup> Vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/128157\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128157_de.htm)

<sup>401</sup> Vgl. Ebd.

<sup>402</sup> Ebd.

Unterschied zum ersten Entwurf kann außerdem eine klare Unterscheidung zwischen EU-internen und internationalen Politikbereichen getroffen werden. Bei letzterem wird vor allem die Dringlichkeit internationaler Verhandlungen hervorgehoben:

*„Die internationalen Verhandlungen müssen über Lippenbekenntnisse hinausgehen und in konkrete Verpflichtungen münden.“<sup>403</sup>*

Zentral hierbei ist wiederum die Reduktion der Treibhausgasemissionen. Die EU schlägt daher u.a. die Ausweitung des Emissionshandelssystems auf Länder außerhalb der EU vor. Einmal mehr sieht sich Europa im internationalen Gefüge als Vorreiter in Sachen Klimapolitik und betont sogar verstärkt die Vorteile und positiven Nebenwirkungen einer Strategie zur Klimawandelbekämpfung, wie beispielsweise für die Beschäftigungspolitik:

*„Positive Auswirkungen mit der Bekämpfung des Klimawandels wären nicht nur auf die Grenzen Europas beschränkt. Ähnlicher Nutzen ist auch in anderen Ländern zu erwarten, insbesondere hinsichtlich der Energieversorgungssicherheit und der Luftqualität, sofern ähnliche Maßnahmen wie in Europa ergriffen werden.“<sup>404</sup>*

In weiterer Folge spielt auch das 2007 veröffentlichte Grünbuch über die Adaption an den Klimawandel in Europa (siehe Kapitel 6.1.2.) eine Rolle, da die Anpassungsnotwendigkeit Europas deutlich gemacht wird. Auf Gemeinschaftsebene setzt die EU auf vier Aktionsschwerpunkte: 1) frühzeitiges Handeln innerhalb der EU in stark betroffenen Politikfeldern, wie Land- und Forstwirtschaft oder Gesundheit sowie der Ausbildung von dementsprechenden Fonds und Programmen 2) Einbeziehung von Anpassungserfordernissen in die EU-Außen- und Sicherheitspolitik mit speziellem Fokus auf Entwicklungsländer 3) Erweiterung der Wissensgrundlage in noch lückenhaften Politikbereichen und Verbesserung von Prognosen auf regionaler und lokaler Ebene 4) verstärkte und vermehrte Einbeziehung von Akteuren in die Entwicklung von Anpassungsstrategien, um mit der Zivilgesellschaft in einen strukturierten Dialog zu treten.<sup>405</sup>

### **6.2.2. Strategie: „Europa 20-20-20“**

Die „20-20-20-Strategie“ beruht auf den EU-Kernzielen für das Jahr 2020. Neben Beschäftigungsausbau, Bildung, Innovation und Armutsbekämpfung ist „Klimawandel und Energie“ eines der fünf Elemente. Die „20-20-20-Strategie“ enthält folgende Forderungen, die bis 2020 erreicht werden: 1) Reduktion der Treibhausgase um mindestens 20% im Vergleich zum Stand von 1990 2) Ausweitung der Nutzung von erneuerbaren Energien auf 20%

---

<sup>403</sup> KOM(2007)2

<sup>404</sup> Ebd.

<sup>405</sup> Vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/128193\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128193_de.htm) sowie: KOM(2007)354

3) Ausbau der Energieeffizienz um 20%. Diese Strategie geht auf eine Mitteilung der Kommission (siehe Kapitel 6.2.2.) aus dem Jahr 2008 zurück. Damit schlug die Kommission verpflichtende Instrumente vor, die zur Erreichung der „20-20-20-Ziele“ nötig erschienen. Daraus resultierte das „Klima- und Energiepaket“, das vom Parlament und dem Rat Ende des 2008 verabschiedet wurde und schließlich im Juni 2009 in Kraft trat.<sup>406</sup>

Diese „20-20-20-Strategie“ stellt quasi den Grundstock für viele Maßnahmen der aktuellen Klimapolitik dar. So wird im Klima- und Energiepaket veranschlagt u.a. das ETS zu überarbeiten, sodass das zentrale Instrument zur Emissionsreduktion innerhalb der EU gestärkt wird, die so genannte „Effort Sharing Decision“ zu verabschieden, um die Lasten für klimapolitischen Anstrengungen zu verteilen und auch Emissionen von nicht im ETS enthaltenen Sektoren zu integrieren sowie nationale Ziele zu schaffen um die erneuerbaren Energien gemeinsam zu fördern. Ein weiterer Schritt in der Durchführung der „20-20-20-Strategie“ stellt das CCS dar, das ab 2015 getestet wird. Das Klima- und Energiepaket weist zwar keinen Punkt zur Steigerung der Energieeffizienz auf, die enthaltenen Maßnahmen sollen aber dennoch indirekt Druck zur Erreichung des dritten „20-20-20-Zieles“ ausüben.<sup>407</sup>

Die Reduktion der Treibhausgasemissionen um 20% bis 2020 ist den anderen „20-20-20-Zielen“ indirekt übergeordnet, da sich die energiepolitischen Themen an der Dynamik der Emissionssenkung orientieren können. Jedes EU-Mitgliedsland bekommt jährlich eine gewisse Emissionszuweisung. Von 2013 bis 2020 muss der Zustand der Entwicklung niedriger sein als die vorgegebene Menge. Bis 2019 können die Mitgliedstaaten bis zu 5% ihrer Zuweisungen vorweg beanspruchen. Nicht genutzte Emissionsmengen können für das darauffolgende Jahr bzw. auf ein anderes Mitgliedsland übertragen werden. Wenn ein Mitgliedstaat seine Emissionsgrenzen übersteigt, dann wird zum Einen die Zuteilungsmenge für das kommende Jahr verringert und zum Anderen das Recht ausgesetzt einen Teil der Emissionszuweisungen auf andere Länder zu übertragen. Außerdem muss der Staat einem nationalen Abhilfemaßnahmenplan zustimmen.<sup>408</sup>

Das zweite Ziel der „20-20-20-Strategie“ ist die Steigerung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen. 2009 wurde dazu eine Richtlinie verabschiedet, die im Zusammenhang

---

<sup>406</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm) sowie <http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/mainstreaming/index>

<sup>407</sup> Vgl. ebd.

<sup>408</sup> Entscheidung 406/2009/EG

mit dem Energie- und Klimapaket steht. Der Ausbau des Anteils an erneuerbaren Energien soll einerseits die Treibhausgasemissionen senken und andererseits den umweltfreundlichen Verkehrssektor fördern. Dazu werden seitens der Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne entwickelt sowie die Nutzung von Biokraftstoffen erweitert. Innerhalb der EU können die Mitgliedstaaten in diesem Rahmen gemeinsame Projekte in die Wege leiten und durch statistische Transfers mit erneuerbaren Energiequellen handeln. Die Mitgliedsländer müssen in ihren Handlungsbereichen Übertragungsnetzinfrastrukturen einrichten, damit die Betreiber die Verteilung der Elektrizität aus erneuerbaren Energien und die vorrangige Nutzung für diese Energieart gewährleisten können.<sup>409</sup>

Die Steigerung und Verbesserung der Energieeffizienz soll neben der Erreichung der selbstgesetzten Ziele für die Bekämpfung des Klimawandels auch zur Versorgungssicherheit und somit zur Kostenverringerung innerhalb der Union beitragen. Der Energieverbrauch für den Verkehr, Gebäude und die Energieerzeugung selbst, soll dahingehend reduziert werden, wie im Grünbuch zur Energieeffizienz gefordert, sodass der Primärenergieverbrauch bis 2020 um 20% gesenkt werden kann. Im Verkehrsbereich, der ein Drittel des Energieverbrauchs in der EU ausmacht, soll durch besseres Straßen- und Luftverkehrsmanagement unter Anwendung des GALILEO-Programms, dem europäischen Satellitennavigationssystem, die Energie effizienter genutzt werden.<sup>410</sup> Im Rahmen der Erreichung dieses Teils der „20-20-20-Strategie“ steht auch der Aktionsplan für Energieeffizienz.<sup>411</sup> Im Jahr 2012 wird die Kommission die bisherigen Fortschritte beim Ausbau der Energieeffizienz bewerten und darauf mögliche stärkere oder weiterreichende Maßnahme aufstellen.<sup>412</sup>

### 6.3. ETS: Emission Trading Scheme

*„One of the remarkable developments in environmental law is the evolution of emission trading from a theoretical concept towards a main tool of actual climate change policy.“<sup>413</sup>*

Das Emission Trading System (Emissionshandelssystem) bildet quasi das „Herzstück“<sup>414</sup> aller

---

<sup>409</sup> Vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/en0009\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/en0009_de.htm) sowie: Richtlinie 2009/28/EG

<sup>410</sup> Vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/en0002\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/en0002_de.htm) sowie: KOM(2005)265 und KOM(2008)772

<sup>411</sup> Vgl. KOM(2006)545

<sup>412</sup> Entscheidung 406/2009/EG

<sup>413</sup> Peeters, Marjan: Enforcement of the EU greenhouse gas emissions trading scheme, in: ders. (2006) Hg.: EU Climate Change Policy. The Challenge of New Regulatory Initiatives, Cheltenham u.a., S. 169.

<sup>414</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 131.

Instrumente der EU zur Reduktion der Treibhausgase. Daher ist dem ETS auch ein eigener Punkt gewidmet, da die Komplexität und Reichweite des ETS weit über jene der anderen Programme liegt.

### 6.3.1. Grundlagen und Merkmale

Das ETS basiert auf dem „Cap-and-Trade-System“ sowie auf den internationalen Abkommen UNFCCC und dem Kyoto-Protokoll, in dem sich die Industriestaaten zu Emissionsreduktionen (Gesamtziel 8%<sup>415</sup>) verpflichten. Um dieses Ziel zu erreichen hat die EU ein marktorientiertes Instrument entwickelt, das Unternehmen dazu anreizen soll ihre Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Europarechtlich fußt das ETS erstmals auf der Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft<sup>416</sup> aus dem Jahr 2003 und legt ausdrücklich fest, dass die Reduktionen „*unter möglichst geringer Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigungslage erfüllt werden*“<sup>417</sup> solle.<sup>418</sup> Das ETS zeigt in seiner kurzen Geschichte die Entwicklung vom Ordnungsrecht zum Markt. Damit wurde ein neues Kapitel in der Klimapolitik aufgeschlagen, auch wenn sich das ETS nur auf Treibhausgase beschränkt.<sup>419</sup> Das ETS umfasst dabei ca. 40-45% aller Treibhausgasemissionen innerhalb der EU.<sup>420</sup>

Die Hauptmerkmale des ETS sind:

- Vorlage globaler Ziele für die EU
- Schaffung eines ökonomischen Anreizes zur Emissionsreduktion
- Anwendung für Energieerzeugungsanlagen und bei industriellen Produktionen (z.B. Eisen, Stahl, Papier, Raffinerie, Zement, Glas, Keramik oder Zellstoff<sup>421</sup>)
- keine Vorgabe technischer Mittel, sondern freie Maßnahmenwahl
- Aufbau des Handels mittels Zertifikaten
- Möglichkeit von Kauf und Verkauf der Zertifikate
- Sanktionen bei Nicht-Einhaltung<sup>422</sup>

---

<sup>415</sup> Die Vertragspartner haben sich im Kyoto-Protokoll zu unterschiedlichen Mengen an Emissionsreduktionen verpflichtet. Das Gesamtziel der EU liegt bei 8%, wobei sich auch innerhalb der EU zahlenmäßige Differenzen ergaben. Beispielsweise verpflichtete sich Österreich zu 13% und Deutschland zu 21% - Schweden darf sogar seine Emissionen um 4% erhöhen.

<sup>416</sup> Richtlinie 2003/87/EG

<sup>417</sup> Ebd.

<sup>418</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 132.

<sup>419</sup> Vgl. Meßerschmidt (2011), S. 777ff.

<sup>420</sup> Vgl. Metz (2010), S. 295. sowie European Commission: EU action against climate change. The EU Emission Trading Scheme von: [http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/ets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/ets_en.pdf)

<sup>421</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 132.

<sup>422</sup> Vgl. Meßerschmidt (2011), S. 777ff.

Die Emissionshandelsperioden von 2005-2007, von 2008-2012 und von 2013-2020 stellen den zeitlichen Rahmen für das ETS dar. Für jeden Zeitraum stellen die Mitgliedstaaten nationale Zuteilungspläne auf, für die eine bestimmte Menge von Emissionszertifikaten vorgegeben ist. Seit dem Beginn des ETS im Jahr 2005 ist der Ausstoß von Treibhausgasen aus den betroffenen Industrieanlagen genehmigungspflichtig – das bedeutet, dass nur dann eine Genehmigung erteilt wird, wenn der Betreiber auch in der Lage ist, den Emissionsausstoß zu überwachen. Ein Zertifikat berechtigt zur Emission einer Tonne CO<sub>2</sub> bzw. eines anderen Gases äquivalenter Wirkung. Diese Zertifikate können aber auch entweder innerhalb der EU oder mit Drittstaaten gehandelt werden.<sup>423</sup> Verbraucht ein Unternehmen mehr CO<sub>2</sub>-Zertifikate als es zugeteilt bekommen hatte, kann es entweder mittels verschiedener Maßnahmen die Emissionen reduzieren oder von anderen Unternehmen weitere Zertifikate zukaufen. Wenn ein Unternehmen dennoch nicht seine vorgegebenen Pflichten erfüllt, werden Sanktionen fällig (Erhöhung der Kosten für den Ankauf und die Abgabe weiterer Zertifikate).<sup>424</sup>

Seit 2008 sind neben den EU-Mitgliedstaaten auch Island, Liechtenstein und Norwegen am ETS beteiligt.<sup>425</sup> Der bislang nicht beteiligte Verkehrssektor wird zumindest für den Luftverkehr ab 2012 partiell integriert.

### **6.3.2. Umsetzung**

In der ersten Emissionshandelsperiode von 2005-2007 sollten sowohl die Wirtschaft als auch die Politik Erfahrungen in der Umsetzung mit dem ETS sammeln. Da für diesen ersten Zeitrahmen noch keine Daten vorlagen, gab die EU zu viele Zertifikate aus, was zu einem Zustand führte, dass dem eigentlichen Ziel nicht gerade förderlich war. Die Preise für die Zertifikate waren entsprechend niedrig.<sup>426</sup> Dennoch ist in dieser ersten „learning-by-doing-Phase“ die Bedeutsamkeit für die EU zu erkennen, die als erstes ein derartiges supranationales System etabliert hat um den Anforderungen des Kyoto-Protokolls nachzukommen.<sup>427</sup> Für die zweite Handelsperiode von 2008-2012 lagen bereits Daten vor und die Kommission konnte abschätzen, welche Menge an Zertifikaten ausgegeben werden konnte.<sup>428</sup> Aufgrund der

---

<sup>423</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 132ff.

<sup>424</sup> Vgl. ebd. S. 135.

<sup>425</sup> Vgl. ebd. S. 132.

<sup>426</sup> Vgl. ebd. S. 133f.

<sup>427</sup> Vgl. Asselt, Harro von: Emission trading: the enthusiastic adoption of an ‘alien’ instrument?, in: Jordan (2010), S. 139.

<sup>428</sup> Vgl. Pollak/Schuber/Slominski (2010), S. 133f.

Brisanz der Umsetzung des Kyoto-Protokolls mussten die Fehler ohnehin auf ein Minimum reduziert werden.<sup>429</sup>

Um für ins ETS integrierte Unternehmen eine allzu hohe finanzielle Belastung zu vermeiden, wurden in der ersten Handelsperiode 95% der Zertifikate kostenlos vergeben, in der zweiten immerhin noch 90%. Für den dritten Aktionszeitraum wird ein Versteigerungsmodell<sup>430</sup> eingeführt, allerdings mit der Begrenzung bzw. dem Aufschub der Einbeziehung der Industrien.<sup>431</sup> Die Emissionshandelsrichtlinie für die dritte Handelsperiode enthält überdies eine Reihe von überarbeiteten Elementen: 1) einheitliche Festlegung der bisher nationalen Emissionsbudgets bei 2) gleichzeitiger Absenkung der Gesamtmenge 3) weitgehende Beendigung kostenloser Zuteilungen 4) Aufschub der Einbeziehung der Industrien in das Versteigerungsmodell 5) Befreiung für Betreiber kleinerer Anlagen 6) Ausnahmen für energieintensive exportabhängige Branchen 7) Zweckbindung des Ersteigerungserlöses 8) Stabilisierung der Marktpreise.<sup>432</sup> Die Energiewirtschaft wird deshalb zum Teil ausgenommen, weil die entstehenden Mehrkosten sonst an den Verbraucher weitergegeben werden.<sup>433</sup> Die EU musste vor allem auf das gesamtwirtschaftlich und klimapolitisch unerwünschte „Carbon-Leakage-Risiko“ eingehen, um ein Abwandern emissionsintensiver Produktionen zu verhindern. Dies hätte nämlich zur Folge, dass Industrien aufgrund der Verteuerung durch die Zertifikate ihre Produktionen in Drittländer verlagern, in denen keine Emissionshandelssysteme und/oder schlechtere bis gar keine Umweltauflagen existieren. Außerdem besteht die Gefahr, dass die einzelnen Mitgliedstaaten versuchen, volkswirtschaftlich bedeutende Unternehmen über die Ausnahmeregelungen auszugliedern.<sup>434</sup>

Obwohl bislang keine großen Kostenexplosionen, Wettbewerbsnachteile oder Produktionsabwanderungen vom ETS verursacht wurden, ist nicht auszuschließen, dass diese für die dritte Emissionshandelsperiode auftreten könnten, da die Reduzierung der kostenlosen Zuteilung teilweise beendet wird.<sup>435</sup> Das ETS wird aber in der Phase nach 2012 eine entscheidende Rolle für die Erreichung der „20-20-20-Strategie“ spielen. Dennoch hängt die Durchsetzungskraft vom Partizipationswillen der Mitgliedstaaten ab.<sup>436</sup>

---

<sup>429</sup> Vgl. Asselt, Harro von, in: Jordan (2010), S. 139.

<sup>430</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 135.

<sup>431</sup> Vgl. Meßerschmidt (2011), S. 800f.

<sup>432</sup> Vgl. ebd.

<sup>433</sup> Vgl. ebd. S. 802.

<sup>434</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 136.

<sup>435</sup> Vgl. ebd. 136f.

<sup>436</sup> Vgl. Asselt, Harro von, in: Jordan (2010), S. 140.

### 6.3.3. Kyoto-Protokoll-Emissionsreduktionen jenseits des ETS

Im Rahmen des Kyoto-Protokolls wurden Instrumente entwickelt, die von den Vertragsstaaten eingesetzt werden können. Als eines dieser flexiblen Mechanismen wird die Einrichtung eines Emissionshandels vorgesehen. Im Gegensatz zum ETS wird dieser Emissionshandel aber nicht zwischen Unternehmen, sondern zwischen Staaten mit Emissionsberechtigungen durchgeführt.<sup>437</sup> Außerdem enthält das Kyoto-Protokoll die Instrumente „Joint Implementation“ (gemeinsame Umsetzungen, kurz: JI) und „Clean Development Mechanism“ (Mechanismus für eine umweltverträgliche Entwicklung, kurz: CDM), die den Annex-I-Staaten<sup>438</sup> ermöglichen außerhalb ihres Territoriums ihre Ziele zu erreichen. Im Konkreten heißt dies, dass damit das Engagement von Unternehmen zur Unterstützung von Treibhausgasreduktionen in osteuropäische Staaten und Entwicklungsländer gefördert werden soll.<sup>439</sup> JI erlaubt Industriestaaten (Annex-I-Staaten) seit 2008 Projekte zur Reduzierung von Emission in anderen Industriestaaten im Gegenzug für Emissionsreduktionseinheiten. Mit den CDM können Annex-I-Staaten in Nicht-Annex-I-Staaten Projekte durchführen und so ebenso Reduktionseinheiten lukrieren.<sup>440</sup> Diese projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls stehen allerdings in enger Verbindung mit dem ETS:

*„The Clean Development Mechanism is up and running, which would not have been possible without the ETS.“<sup>441</sup>*

2004 wurde eine Richtlinie<sup>442</sup> verabschiedet, die die Projekte JI und CDM mit dem ETS verknüpfen, womit die beiden Emissionshandelssysteme nicht mehr unabhängig voneinander bestehen.<sup>443</sup> Hier wird das reziproke Wechselverhältnis zwischen internationalen Vorgaben und europäischer Umsetzung abermals deutlich. Weltweite Klimaabkommen geben Rahmenbedingungen für Policies vor und europäische Programme ermöglichen die Wirkkraft global verabschiedeter Pläne.

---

<sup>437</sup> Vgl. Ehrmann, Markus: Klimaschutz nach Kopenhagen. Konsequenzen für die europäische Energiepolitik, in: Gundel/Lange (2011), S. 29.

<sup>438</sup> Annex-I-Staaten sind jene Länder, die 1990 Mitglied der OECD waren sowie als „economies in transition“ galten..

<sup>439</sup> Vgl. FitzRoy, Felix R./Papyrakis, Elissaios (2010): An Introduction to Climate change Economics and Policy, London, S. 110. Sowie Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 137f.

<sup>440</sup> Vgl. De Cendra de Larragán, Javier: Linking the project based mechanisms with the EU ETS; the present state of affairs and challenges ahead, in: Peeters (2006), S. 99ff.

<sup>441</sup> Giddens (2009), S. 199.

<sup>442</sup> Richtlinie 2004/101/EG

<sup>443</sup> Vgl. Ehrmann, in: Gundel/Lange (2011), S. 30.

Das Europäische Programm zur Klimaänderung beschäftigt sich in einer Arbeitsgruppe mit den JI- und CDM-Projekten bzw. ihrer Umsetzung. Die so genannte „Linking Directive“, eine Richtlinie zur Verknüpfung des Emissionshandelssystems mit den projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, wurde 2004 verabschiedet.<sup>444</sup> Unternehmen können sich seither neben dem ETS daher auch im Rahmen von JI- und CDM-Projekten an der Emissionsreduktion beteiligen. Die Partizipation von Industriestaaten ermöglicht im Verhältnis günstigere Reduktion von CO<sub>2</sub> und den Transfer von umwelttechnologischem Know-How. Allerdings kritisieren Umweltverbände die von wirtschaftlicher Seite positiv gesehenen JI- und CDM-Projekte, da eine Emissionsreduktion innerhalb Europas auf andere Länder übertragen würde.<sup>445</sup> Diese Flexibilität hat aber auch Vorteile:

*„Flexibility reflects the fact that emissions have the same impact on climate change regardless of the location of source, and reduces compliance costs by achieving reductions where they are cheaper.“<sup>446</sup>*

Dennoch stand und steht die EU den flexiblen Mechanismen skeptisch gegenüber und versuchte vor allem maßnahmenbezogene Policies einzuführen. Gleichzeitig hängt aber die Wirkkraft von solchen Mechanismen auch vom Engagement der EU ab, die normativ und zum Teil auch realpolitisch versucht international die Führungsrolle in Klimafragen zu behaupten.<sup>447</sup>

## **6.4. Programme**

Die konkreteste Form von Instrumenten innerhalb der EU-Klimapolitik sind Programme. Dabei handelt es sich um politische, finanzielle sowie technische Programme. Zusätzlich sind auch Forschungsprogramme inkludiert, die wiederum eine Reihe von möglichen weiteren (normativen) Instrumenten hervorbringen können.

### **6.4.1. ECCP: Europäisches Programm zur Klimaänderung**

Im Jahr 2000 wurde das Europäische Programm zur Klimaänderung (kurz: ECCP) ins Leben gerufen, um den Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls nachzukommen, indem die gemeinschaftlichen Aktionen verstärkt werden.

---

<sup>444</sup> Vgl. De Cendra de Larragán, in: Peeters (2006), S. 99ff.

<sup>445</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 137f.

<sup>446</sup> De Cendra de Larragán, in: Peeters (2006), S. 98f.

<sup>447</sup> Vgl. ebd. S. 119.

*„Die Intensivierung geht einher mit einer verstärkten Zusammenarbeit und der Einbeziehung umweltpolitischer Gesichtspunkte in sektorale politische Maßnahmen.“<sup>448</sup>*

Das ECCP soll dabei möglichst vielen Interessensgruppen eine Plattform bieten, um an der Konzeption von Vorschlägen, Strategien und Programmen zu partizipieren. Dazu zählen vor allem Kommissionsbeamte, Vertreter verschiedener Wirtschaftssektoren und der Industrie sowie NGO's. Zentrales Organ ist der Lenkungsausschuss, der sich aus Mitarbeitern der am ECCP beteiligten Kommissionsdienststellen zusammensetzt. Aufgabe des Ausschusses ist es, das Programm administrativ zu betreuen und Arbeitsgruppen zu den einzelnen Politikfeldern, wie beispielsweise Verkehr, Industrie oder Energie, einzurichten. Jedes Jahr wird vom ECCP ein Bericht vorgelegt, auf dessen Grundlage die Kommission konkrete Vorschläge für Instrumente, z.B. technische Regulierungen, freiwillige Abmachungen oder flexible Mechanismen, ausarbeitet. Die einzelnen Arbeitsgruppen setzen sich einerseits aus Vertretern der Kommission und der Mitgliedstaaten und andererseits aus Vertretern der Industrie und NGO's zusammen. Die jährlich vorgelegten Berichte dienen als Grundlage für die konkreten Vorschläge der Kommission – darin enthalten sind beispielsweise technische Vorschriften, steuerliche Maßnahmen oder das Emissionshandelssystem. Hier sind auch konkrete Maßnahmen vorgesehen, wie etwa den Temperaturanstieg auf 2°C gegenüber dem Niveau vor der Industrialisierung – also vor ca. 200 Jahren – zu begrenzen.<sup>449</sup>

#### **6.4.2. Beobachtungssystem**

Die EU hat 2004 die Einrichtung eines Beobachtungssystems zur Überwachung der Treibhausgasemissionen beschlossen, mit dem Zweck feststellen zu können, welchen Zustand und Fortschritt die Umsetzung der Kyoto-Ziele aufweist und welche Verbesserungsvorschläge sich daraus ergeben können. Daneben überwacht das Beobachtungssystem auch die Emission aller nicht im Montrealer Protokoll enthaltenen anthropogenen Treibhausgase. Noch bevor das Kyoto-Protokoll 2005 in Kraft trat, hat die EU mit dieser Entscheidung sämtliche Bestimmungen des internationalen Übereinkommens in das Gemeinschaftsrecht übertragen. Von Seiten der Nationalstaaten müssen in weiterer Folge Programme eingerichtet werden, die die Emissionen für die nächsten fünf Jahre vorausschätzen und nationale Berichte abfassen.<sup>450</sup>

---

<sup>448</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/128185\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128185_de.htm)

<sup>449</sup> Vgl. ebd. sowie: KOM(2000)88 und European Commission: The European Climate Change Programme. EU Action against Climate Change von: [http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/eccp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/eccp_en.pdf)

<sup>450</sup> Vgl. Entscheidung 280/2004/EG

### **6.4.3. GMES: Europäisches Erdbeobachtungsprogramm**

Das Europäische Erdbeobachtungsprogramm, das die EU im Rahmen des Siebten Rahmenprogramms für die Schaffung eines Europas des Wissens eingerichtet hat, gewährleistet Zugang zu Informationen über u.a. den Zustand der Atmosphäre bzw. des Klimas, des Krisenmanagements oder der Sicherheit. Dabei greift das Erdbeobachtungssystem auf die Grundlagen des GMES (Global Monitoring for Environment and Security) sowie auf die Kooperation mit der Europäischen Weltraumorganisation (European Space Agency: ESA) zurück. Die erste operative Tätigkeitsphase des GMES ist die Zeitspanne zwischen 2011 und 2013 und wird von der Europäischen Kommission koordiniert, und finanziell verwaltet. Das GMES agiert auf verschiedenen Ebenen – national, innereuropäisch und international<sup>451</sup> – und wird mittels Partnerschaften zwischen den Mitgliedstaaten, der EU sowie der ESA betrieben.<sup>452</sup>

### **6.4.4. CCS: Carbon Capture and Storage**

Die CO<sub>2</sub>-Abscheidung und CO<sub>2</sub>-Speicherung (Carbon Capture and Storage, kurz: CCS) ist eine naturwissenschaftliche Methode und ein Instrument der EU zur Verringerung der Treibhausgasemissionen. Da die Entwicklung der Methode für die gewerbliche Nutzung des CCS äußerst kostenintensiv ist, schlägt die Kommission vor, gezielte Forschungsanstrengungen zu unternehmen, um mögliche Fehler in der Anwendung im Voraus auszumerzen sowie die CO<sub>2</sub>-Emissionsrechte für konventionelle Kraftwerke anzuheben. Für den erheblichen Finanzierungsbedarf des CCS müssen Mitgliedstaaten und vor allem die europäischen Industrien ihre verbindliche Unterstützung abgeben.<sup>453</sup> Allerdings bleiben viele technische, rechtliche, finanzielle, geostrategische und ökologische Fragen ungeklärt. Die Anwendung von CCS könnte nämlich zu einer Verschärfung bzw. zu einer reinen Verlagerung von Umweltproblemen durch beispielsweise einen erhöhten Wasserverbrauch oder Müllaufkommen kommen.<sup>454</sup> Daher äußert sich im Übrigen auch das IPCC im AR 4 eher zurückhaltend über die Anwendung von CCS und erwähnt es nur als eine theoretische Option.<sup>455</sup> Mit der Diskussion um CCS werden damit nicht nur Umwelt- sondern auch

---

<sup>451</sup> Auf internationaler Ebene kooperiert das GMES vor allem mit dem Global Earth Observation System of Systems (GEOSS).

<sup>452</sup> Verordnung 911/2010/EG

<sup>453</sup> Vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/128203\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128203_de.htm) und [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/128201\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128201_de.htm) sowie: Richtlinie 2009/31/EG

<sup>454</sup> Vgl. Viebahn, Peter/Fischedick, Manfred/Vallentin, Daniel: Klimaaspekte: CO<sub>2</sub>-Abscheidung und – Speicherung, in: Worldwatch Institute (2009), Münster, S. 145ff.

<sup>455</sup> Vgl. Müller (2007), S. 79.

Sicherheitsgefahren möglich und Bedenken laut, dass weitere umweltpolitische Anstrengungen überflüssig werden könnten.<sup>456</sup>

#### **6.4.5. SET: Strategieplan für Energietechnologie**

Der Strategieplan für Energietechnologie (SET-Plan) hat das Ziel, möglichst kostengünstige und kohlenstoffemissionsarme Technologien voranzutreiben, indem sowohl auf europäischer und internationaler als auch auf privatwirtschaftlicher Ebene kollektive Bemühungen und Maßnahmen getätigt werden. Das Kernelement dabei ist die gleichzeitige Förderung der Wirtschaft durch entsprechende Industrieinitiativen. Unter umweltfreundliche Technologieinitiativen fallen dabei: Windkraft, Solarenergie, Binnenstromnetze, nachhaltige Bioenergie, CCS, Kernfusion, Brennstoffzellen und Wasserstoff, Energieeffizienz, Forschungszentrum und eine verstärkte internationale Zusammenarbeit unter den G20-Ländern.<sup>457</sup>

#### **6.4.6. Forschungs- und Innovationsprogramme**

In der EU gibt es mehrere Forschungs- und Innovationsprogramme, von denen vor allem folgende beide in Bezug auf die Klimaänderung von Bedeutung sind: Das Siebte Rahmenprogramm<sup>458</sup> sowie das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation<sup>459</sup>. Das Siebte Rahmenprogramm hat eine Laufzeit von 2007 bis 2013 mit dem Zweck die Forschungspolitik der EU durch eine innereuropäische Kooperation zu intensivieren. Die EU versucht in den Schlüsselbereichen international eine Führungsrolle zu übernehmen – darunter fällt auch der Bereich Umwelt einschließlich Klimaänderung.<sup>460</sup> Das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (Competitiveness and Innovation Framework Programm, kurz: CIP) ähnelt dem Siebten Rahmenprogramm, spezifiziert dieses aber dahingehend, dass vor allem der Einsatz der Informations- und Umwelttechnologie sowie die Nutzung von erneuerbaren Energien im Vordergrund stehen. Im Einklang mit der Lissabon-Strategie etablierten sich im Gefüge des CIP spezifische Programme, wie das Programm für unternehmerische Initiativen und Innovation, das Programm zur Unterstützung von Informations- und Kommunikationstechnologien sowie das Programm „Intelligente Energie – Europa“. Ziel dieser Projekte ist es Synergien zu schaffen und einheitliche Instrumente zu verwenden.<sup>461</sup>

---

<sup>456</sup> Vgl. Geden/Fischer (2008), S. 110.

<sup>457</sup> KOM(2007)723 und KOM(2009)519

<sup>458</sup> Beschluss 1982/2006/EG und Beschluss 969/2006/EG

<sup>459</sup> Beschluss 1639/2006/EG

<sup>460</sup> Vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/energy/european\\_energy\\_policy/i23022\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/i23022_de.htm)

<sup>461</sup> Vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/n26104\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/n26104_de.htm)

#### 6.4.7. Finanzierungsprogramme und Fonds

In der EU gibt es zusätzlich eine Reihe von verschiedenen Fonds aus den unterschiedlichen Politikbereichen um diverse klimapolitische Programme (und Maßnahmen darüber hinaus) finanziell zu ermöglichen. Darunter fallen beispielsweise der Europäische Fonds für regionale Entwicklung<sup>462</sup>, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes<sup>463</sup>, der Europäische Sozialfonds<sup>464</sup> oder auch der Europäische Fischereifonds<sup>465</sup>. Ein weiteres Finanzierungsprogramm, das ebenfalls zum großen Rahmen „Klimapolitik“ gehört, ist LIFE+, das ein europäischer Umweltfinanzierungsinstrument darstellt.

Zusätzlich zu den bereits oben erwähnten Programmen und den Finanzierungsprogrammen installierte die EU im letzten Jahrzehnt auf dem Verkehrssektor auch NAIADES (Navigation and Inland Waterway Action and Development in Europe) zur Förderung der Binnenschifffahrt und Marco Polo II zur Stärkung der Intermodalität. Außerdem existiert innerhalb der Klimapolitik auch eine EU-Strategie für Biokraftstoffe<sup>466</sup>. Für eine nachhaltige Raumordnung ist die Bekämpfung der Entwaldung von Bedeutung. In einer Mitteilung der Kommission wird die Entwaldung als ein erheblicher Faktor in der Verstärkung des Klimawandels angesehen. Die Kommission schlägt daher vor, den weiteren Verlust der Waldflächen einzudämmen, um so schädliche Auswirkungen zu verringern und die biologische Vielfalt zu erhalten.<sup>467</sup>

In der kurzfristigen Adaption an unvermeidliche Folgen des Klimawandels hat die EU einen Katastrophenschutzplan ausgearbeitet, da es im Zuge der Klimaänderung zu verstärkten und häufiger auftretenden Katastrophen kommen kann. Das Verfahren der Zusammenarbeit für den Katastrophenschutz dient der verbesserten Koordination in Katastrophenfällen und soll die Mobilisierung der Rettungsdienste und Soforthilfen verbessern. Dazu wurde u.a. ein Beobachtungs- und Informationszentrum eingerichtet.<sup>468</sup> Ein ähnliches Instrument im Adaptionbereich stellt die Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Hochwasser

---

<sup>462</sup> Verordnung: 1783/1999/EG

<sup>463</sup> Verordnung 1698/2005/EG

<sup>464</sup> Vgl. <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=de>

<sup>465</sup> Verordnung 1198/2006/EG

<sup>466</sup> KOM(2006)34

<sup>467</sup> Vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/ev0007\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/ev0007_de.htm) sowie: KOM(2008)645

<sup>468</sup> Entscheidung 779/2007/EG

dar. Damit sollen Risikofaktoren vermindert werden, die im Zuge des menschlichen Einwirkens auf das Klima erhöht werden.<sup>469</sup>

## **6.5. Aktionspläne**

Die EU verwendet Aktionspläne als „Fahrpläne“ für spezifische Themen. Es gibt Aktionspläne in allen aktiven Politikfeldern der EU. In der EU-Klimapolitik finden Aktionspläne vor allem für „technische“ Thematiken Anwendung, wie etwa bei Energieeffizienz, Biomasse oder Umwelttechnologien. Aktionspläne sind oft in klimapolitischen Fragen oder in Strategien oder Programme integriert und basieren zumeist auf vorausgegangenen Grün- oder Weißbüchern.

### **6.5.1. Aktionsplan für Klimawandel und Entwicklung**

Im Rahmen der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern hat der Rat 2004 einen Aktionsplan verabschiedet, der die Entwicklungsarbeit in Klimafragen fördern soll. Innerhalb der Gemeinschaft aber auch in Partnerschaft mit anderen Gebern soll dieser Aktionsplan, der eher als Strategie zu verstehen ist, in andere EU-Kooperationsabkommen einbezogen werden. Damit können die Transparenz von EU-Programmen und die Finanzierungsmechanismen der Europäischen Entwicklungsbank (European Investment Bank, kurz: EIB) gewährleistet werden. Der strategische Aktionsplan zielt dabei auch auf die Erleichterung der Planung des Klimarisikomanagement in der Adaption an den Klimawandel ab.<sup>470</sup>

### **6.5.2. Aktionsplan für Energieeffizienz**

Der Aktionsplan für Energieeffizienz hat eine Laufzeit von 2007 bis 2012 und geht auf das Grünbuch zur Energieeffizienz aus dem Jahr 2005 zurück. 2006 entstand das Grünbuch zur europäischen Energiestrategie, in dem die Kommission die notwendige Erhöhung der Wirkkraft von Energie um die bekannten 20% betont. Für die Effizienzsteigerung von Gebäuden, Produkten und Dienstleistungen umfasst der Aktionsplan eine Reihe von Maßnahmen – beispielsweise deskriptive Bestimmungen, wie Mindestnormen oder Kennzeichnungsregelungen, oder regulative Anordnungen, wie die Begrenzung des Energieverbrauchs im Verkehr. Durch die Bandbreite an umsetzbaren Möglichkeiten sollen Öffentlichkeit, Privatwirtschaft und Haushalte dazu mobilisiert werden, den Energiebinnenmarkt so umzugestalten, dass eine Wirkungssteigerung der Energie erreicht

---

<sup>469</sup> Richtlinie 2007/60/EG

<sup>470</sup> Vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/sectoral\\_development\\_policies/r12542\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/sectoral_development_policies/r12542_de.htm) sowie: KOM(2003)85 und Schlussfolgerungen des Rates vom 22.11.2004

werden kann. Zusätzlich soll auch durch internationale Partnerschaften in handels- und entwicklungspolitischen Bereichen die Verbreitung und der Einsatz von energieeffizienter Technologie gefördert werden.<sup>471</sup>

### **6.5.3. Aktionsplan für Biomasse**

Auch der Aktionsplan für Biomasse ist aus Vorschlägen aus dem Grünbuch zur Energiestrategie aus dem Jahre 2006 entstanden. Biomasse ist dabei der Überbegriff für organische Stoffe, die zur Energieversorgung genutzt werden können. Für den Verkehrssektor können zum Beispiel Biokraftstoffe und für die Wärme- oder Stromerzeugung Biomasse verwendet werden. Der Aktionsplan soll dabei die Kommission in den Bewertungs- und Versorgungsvorgängen unterstützen und beinhaltet zusätzlich eine Komponente zur Biomasseforschung, die auch im Siebten Forschungsrahmenprogramm enthalten ist.<sup>472</sup>

### **6.5.4. Aktionsplan für Umwelttechnologie**

Der Aktionsplan für Umwelttechnologie zielt auf eine Reduzierung der Umweltverschmutzung, den Abbau ressourcenintensiver Produktionen sowie den Aufbau ressourceneffizienterer Nutzung ab. Mit Umwelttechnologie sind dabei all jene Methoden gemeint, die weniger umweltbelastend sind als ihre Alternativen. Die Förderung von entsprechenden Technologien findet auf drei Ebenen – wissenschaftlich, finanziell und global – statt. Die Ausbildung von Plattformen soll dabei die Interaktion zwischen den einzelnen Technologieclustern fördern. Die Umsetzung dieses Aktionsplans war vor allem für das Sechste Rahmenprogramm zur Forschung vorgesehen. Die Kommission erstattet allerdings alle zwei Jahre Bericht über die Fortschritte der Durchführung des Vorhabens und über mögliche Verbesserungspotentiale.<sup>473</sup>

---

<sup>471</sup> Vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/127064\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/127064_de.htm) sowie: KOM(2006)545

<sup>472</sup> Vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/127014\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/127014_de.htm) sowie: KOM(2005)628

<sup>473</sup> Vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/128143\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128143_de.htm) sowie: KOM(2004)38

## 7. Energiepolitische Aspekte und systematische Zusammenhänge

Die Analyse der EU-Klimapolitik für diese Diplomarbeit hat in den einzelnen Kapiteln bereits punktuell und an Hand von Beispielen gezeigt, welchen Stellenwert die Energiepolitik in diesem Politikfeld einnimmt. In diesem Kapitel wird der rote Faden der energiepolitischen Aspekte in der EU-Klimapolitik mit einer zusammenfassenden Analyse der Grundlagen, Akteure und Handlungsfelder zusammengeführt.

### 7.1. Energiepolitische Grundlagen

Energiepolitik umfasst allgemein „politische Entscheidungen über die Exploration, Produktion, Distribution und Konsumtion von Energie“<sup>474</sup>, und beinhaltet Aktionsbereiche wie Besteuerung oder Regulierung.<sup>475</sup> Aufgrund der Heterogenität dieses Politikfeldes kann nicht von *der* Energiepolitik gesprochen werden. Im Rahmen dieser wissenschaftlichen Untersuchung geht es allerdings um die Kombination von Energie- und Klimapolitik, die sich in ihrer engen Verknüpfung beinahe als eigenständiges Handlungsfeld herausgebildet hat. Energiepolitische Fragestellungen können ebenso wie klimapolitische Probleme weitaus besser auf internationaler als auf nationaler Ebene bewältigt werden. Vor allem in den letzten Jahren hat sich jene wissenschaftliche Sichtweise durchgesetzt, die auf die starke Verschränkung der beiden Politikfelder hinweist. Trotz der inneren Verwobenheit und thematischen Ähnlichkeiten sind die beiden Politikfelder dennoch auch getrennt voneinander analysierbar.<sup>476</sup> Ein großer Unterschied zwischen Klima- und Energiepolitik besteht in der Größenordnung und in der EU-internen Wahrnehmung. Tatsächlich aber verschwimmen die Grenzen zwischen den beiden Bereichen. Neben den instrumentalen Überschneidungen ist aber die Sichtbarmachung der Klimapolitik anhand von energiepolitischen Aspekten, Maßnahmen und Programmen, die auch in den vorausgegangenen Kapiteln behandelt wurden, die deutlichste Form der Verzahnung von Klima- und Energiepolitik.

Die EU-Umweltenergiepolitik stützt sich auf die weitgehend anerkannte Klimaforschung. Die Energiepolitik folgt aber nicht einem reinen Sachzwang, sondern beruht auf politischen Entscheidungen. Die heute übliche Verknüpfung von Klima- und Energiepolitik, die in diesem Zusammenhang auch kurzfristige Zieleetzungen als Instrumente einsetzt, darf jedoch

---

<sup>474</sup> Pollak/Schubert/Slominski (2010), S.9.

<sup>475</sup> Vgl. ebd.

<sup>476</sup> Vgl. Geden/Fischer (2008), S. 10

nicht zu einer Gleichsetzung führen. Die Energiepolitik kann im Gegensatz zu Klimafragen rein nationale Handlungsspielräume haben.<sup>477</sup>

Das der EU-Energiepolitik zugrunde liegende Problem ist der Mangel an Primärenergieträgern, die darüber hinaus noch zu 80% aus fossilen Brennstoffen bestehen.<sup>478</sup> Dies führt dazu, dass die EU in hohem Maße Energie aus Drittstaaten beziehen muss. Zwar ist Europa führend in der Nutzung erneuerbarer Energien – allerdings müssten diese ausgebaut werden, um sich zu einer Unabhängigkeit von ausländischen Energielieferungen zu orientieren. Die EU ist daher mehr oder weniger gezwungen in einen globalen „Energiewettbewerb“ um fossile Energieträger zu treten.<sup>479</sup>

Betrachtet man die Geschichte der Energiepolitik in der EU fällt auf, dass die Politik – ähnlich der klimapolitischen Entwicklung – zwischen ehrgeizigen Zielsetzungen, wie beispielsweise der Schaffung eines EU-Binnenmarktes, und dem mangelnden Veränderungs- und Umsetzungswillen seitens anderer Organe oder Mitgliedstaaten pendelt. In den 1950er und 1960er Jahren zeigten sich fossile Energieträger und die entstehende Kernenergie als richtungsweisend für die Energiepolitik. Erst mit den Ölpreisschocks der 1970er Jahre erweiterte sich die EU-Energiepolitik um Elemente zur Bewältigung von Energiekrisen, wie Versorgungssicherheit oder die Verwirklichung eines Energiebinnenmarktes. Seit den 1990er Jahren wirkt die Umwelt-, und damit auch Klimapolitik, verstärkt auf die Energiepolitik ein. Eine Vielzahl an regulativen Maßnahmen wurde bis heute verabschiedet, die nicht zuletzt auch aufgrund externer Ereignisse wie internationale Klimaverhandlungen, entstanden sind.<sup>480</sup> Gleichzeitig zeigt sich, dass die Union seit dem Beginn der EU-Klimapolitik einen Schwerpunkt auf die Verzahnung von Klimaschutzstrategien mit Energiefragen gelegt hat.<sup>481</sup> Die Verknüpfung von Energie- und Klimapolitik, die innerhalb der EU große Beachtung findet, umfasst daher seit zumindest zwanzig Jahren sämtliche Bereiche gesellschaftlicher Aktivitäten.<sup>482</sup> Das „Energieumweltrecht“ (exklusive der Kernenergie) macht rechtlich gesehen die vielen Schnittstellen zwischen Klima- und Energiepolitik sichtbar.<sup>483</sup>

---

<sup>477</sup> Vgl. Meßerschmidt (2011), S. 769f.

<sup>478</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/en0019\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/en0019_de.htm)

<sup>479</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 61f.

<sup>480</sup> Vgl. ebd. S. 94f.

<sup>481</sup> Vgl. Giddens (2009), S. 193.

<sup>482</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 129.

<sup>483</sup> Vgl. Meßerschmidt (2011). S. 805.

Neben Bereich wie Umwelt oder Verkehr teilt die Union die Zuständigkeiten auch in Energiefragen mit den Mitgliedstaaten.<sup>484</sup> In der letzten großen Vertragsrevision, dem Vertrag von Lissabon, wird erstmalig eine explizite energiepolitische Kompetenz in einem eigenen Energiekapitel<sup>485</sup> erwähnt, obwohl sich bereits die EGKS- bzw. Euratom-Gründungsverträge ausschließlich mit energiepolitischen Fragen beschäftigten.<sup>486</sup> Trotz dieser vertraglichen Neuerungen bleiben die energiepolitischen Grundentscheidungen der Mitgliedstaaten unangetastet. Die praktische Bedeutung der neuen eigenständigen Aufgaben- und Kompetenznorm liegt darin, dass Entscheidungen stärker vor dem Hintergrund einer engen energiewirtschaftlichen und umweltpolitischen Verbindung gebündelt werden können. Faktisch bedeutet die Vorschrift allerdings keine essentielle Erweiterung des Inhalts bzw. der Rechtslage.<sup>487</sup>

Die Energiepolitik ist seit jeher auch ein wichtiger Bestandteil der europäischen Integration. Mittels folgender Teilbereiche wurde die Energiepolitik in der EU etabliert: Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkt, Energieinfrastruktur, transeuropäische Stromnetze und Energiebesteuerung.<sup>488</sup> Da in diesen Gebieten die Kompetenzen seitens der EU relativ gering sind, etablierte sich die Energiepolitik hauptsächlich mit intergouvernementalen Methoden, die auf eine intensive Kooperation zwischen nationalen Behörden und weniger auf den Einfluss einzelner EU-Institutionen aufbaut.<sup>489</sup> Mit dem Auslaufen des EGKS-Vertrags 2002 verloren die traditionellen Säulen der EU-Energiepolitik, Kohle und Atomkraft, an Bedeutung. Diese Entwicklung verlief parallel zur Ausweitung des klimapolitischen Aktionsraumes der Union. Neue Fragen, wie erneuerbare Energien oder Versorgungssicherheit werden damit zusehends wichtiger. Dementsprechend enthält und berücksichtigt der Artikel 194 (Energiekapitel) auch die „*Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt*“.<sup>490</sup>

Die Ziele der Energiepolitik der Union sind aktuell folgende:

- a) Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarktes
- b) Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union

---

<sup>484</sup> Vgl. Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg, Wolff (2012) Hg.: Europäisches Unionsrecht. Handkommentar, Baden-Baden, S. 256f.

<sup>485</sup> Vertrag von Lissabon, Art. 194.

<sup>486</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 109.

<sup>487</sup> Vgl. Vedder/Heintschel von Heinegg (2012), S. 259 sowie 759.

<sup>488</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 104.

<sup>489</sup> Vgl. Jordan/Huitema/Rayner/Asselt, in: Jordan (2010), S. 36f.

<sup>490</sup> Vgl. Vedder/Heintschel von Heinegg (2012), S. 758f.

c) Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen

d) Förderung der Interkonnektion der Energienetze<sup>491</sup>

## 7.2. Akteure

Wie auch charakteristisch für die Klimapolitik entfaltet sich in der Energiepolitik eine Bandbreite an verschiedenen Akteursgruppen. Neben den Organen der EU sind es auch hier diverse Verbände, NGO's und Lobbygruppen. Tendenziell haben supranationale Akteure eine größere Gewichtung im Bereich der internen Energiepolitik, während intergouvernementale Institutionen für externe energiepolitische Angelegenheiten zuständig sind.<sup>492</sup>

Die Kommission misst der Energiepolitik besondere Bedeutung zu – dies ergibt sich u.a. aus den historischen Erfahrungen der EGKS und dem zunehmenden positiven Image von Energie als aktivem Handlungsfeld.<sup>493</sup> Das Dossier des Energiekommissars Günther Oettinger ist eng mit klimapolitischen Zielen verknüpft und soll eine zentrale Rolle für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der Union einnehmen, wie Kommissionspräsident Barroso auführt:

*„This policy will play a crucial role in our future competitiveness, our energy security and in meeting our climate change goals.“<sup>494</sup>*

Ein wichtiges Ziel der Kommission ist die Erreichung des europäischen Energiebinnenmarktes, den sie als Mittelpunkt der Energiepolitik definiert. In den letzten Jahren nimmt die Bedeutung des Europäischen Rates allerdings kontinuierlich zu. Er gibt zentrale Richtungsentscheidungen vor und legt Ziele fest. Aufgrund der Einstimmigkeit in diesem Gremium stehen zumeist sämtliche Mitgliedstaaten hinter den getroffenen Entscheidungen.<sup>495</sup>

Der Rat der Europäischen Union legt in klima- wie auch in energiepolitischen Fragestellungen strategische Grundsätze fest, die je nach aktuellem politischem Kontext eine unterschiedlich starke Gewichtung aufweisen.<sup>496</sup> Das Europäische Parlament ist seit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens im Unionsvertrag ein weiterer relevanter Akteur in Energiefragen.<sup>497</sup> Für das Parlament ist jedoch keine einheitliche Linie zu manifestieren.

---

<sup>491</sup> Ebd. S. 758.

<sup>492</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 100.

<sup>493</sup> Vgl. Geden/Fischer (2008), S. 36ff.

<sup>494</sup> Letter from President Barroso to Günther Oettinger outlining the role and portfolio of the Commissioner for Energy (November 2009):

[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/mission\\_letters/pdf/oettinger\\_energy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/mission_letters/pdf/oettinger_energy_en.pdf)

<sup>495</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 99.

<sup>496</sup> Vgl. Geden/Fischer (2008), S. 36ff.

<sup>497</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 100.

Viel eher verlaufen die Konfliktlinien entlang nationaler und fraktioneller Grenzen und bestimmen so die Ziele der jeweiligen Gruppen. Insgesamt aber hebt das Parlament die Rolle des Verbrauchers stärker hervor als die anderen EU-Organe. Der Europäische Gerichtshof hat im Vergleich zu anderen Politikfeldern für die Energiepolitik über die Rechtssetzungskompetenz eine indirekte Weiterentwicklungsfunktion.<sup>498</sup>

Im Akteursgefüge der EU-Energiepolitik ist der Einfluss der einzelnen Mitgliedstaaten nicht zu unterschätzen, da jene das Recht haben, die Bedingungen für die Nutzung und die Art der Energiequellen selbst festzulegen sowie über den Aufbau und die Form der Energieversorgung zu bestimmen – nicht zuletzt auch aufgrund der unterschiedlichen Einstellungen zur Kernenergie. Außerdem ist im Energiekapitel ein steuerlicher Souveränitätsvorbehalt vorgesehen, sodass das Prinzip der Einstimmigkeit in allen Steuerfragen Anwendung finden kann.<sup>499</sup> Die wichtigsten nichtstaatlichen Akteure der Energiepolitik sind die europäischen Energieversorgungsunternehmen, für die in den letzten Jahren eine intensivere klimapolitische Ausrichtung zu erkennen ist. Im Bereich der Energieaußenpolitik ist der Einflussbereich von wirtschaftlichen Energieverbänden allerdings weiterhin begrenzt. Die in der öffentlichen Wahrnehmung diametral zur Energiewirtschaft positionierten Umweltverbände fokussieren in der Interessensvertretung hauptsächlich auf den Klimaschutz. Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit, die für Energieunternehmen im Zentrum stehen, spielen dafür eine untergeordnete Rolle.<sup>500</sup>

Trotz der Vielfalt der Akteure herrscht ein grundlegender Konsens über die Notwendigkeit eines gemeinsamen Engagements vor – weiterhin Diskrepanzen gibt es jedoch in der Frage über geeignete Umsetzungen und Maßnahmen.<sup>501</sup>

### **7.3. Energiebezogene Maßnahmen der Klimapolitik – Verschränkungen der Handlungsfelder**

Wenn die EU bestimmte Ziele definiert, gibt es unterschiedliche Möglichkeiten diese zu erreichen. Gleiches gilt für die Energiepolitik – speziell im Zusammenhang mit Klimapolitik. Daher gibt es nicht nur *ein* Instrument, um die strategischen energiepolitischen Vorgaben der

---

<sup>498</sup> Vgl. Geden/Fischer (2008), S. 36ff.

<sup>499</sup> Vgl. Vedder/Heintschel von Heinegg (2012), S. 762.

<sup>500</sup> Vgl. Geden/Fischer (2008), S. 36ff.

<sup>501</sup> Vgl. ebd.

EU zu verwirklichen.<sup>502</sup> Die meisten der in Kapitel 6 vorgestellten Strategien, Maßnahmen und Programme sind von energiepolitischer Relevanz. So sind die Steigerung von Energieeffizienz und Erhöhung des Anteils an erneuerbaren Energien untrennbar mit der zentralen „20-20-20“-Strategie der EU verbunden und spiegeln so die Einflussnahme der Energiepolitik auf zentrale Politikfelder innerhalb der Union wider. Dabei kann grob gesagt zwischen Maßnahmen im Bereich der Energiebereitstellung (wie beispielsweise erneuerbare Energieträger oder Bio-Treibstoffe) und Vorgaben für den Verbrauch (Energieeffizienz) unterschieden werden.<sup>503</sup>

Neben der „20-20-20“-Strategie wurden auch schon konkrete Instrumente und Maßnahmenpakete beschlossen (siehe Kapitel 5.4.). Darunter finden sich u.a. das bekannte „Energie-Paket“, Grünbücher, wie das „Grünbuch für eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“<sup>504</sup> und entsprechende Aktionspläne.

Folgende Politikbereiche sind die zentralen Handlungsfelder der Energiepolitik, fokussierend auf klimapolitische Motive:

### **Energiebinnenmarkt:**

Rechtlich gesehen ist die Energiepolitik der Union „im Rahmen der Verwirklichung und des Funktionierens des Binnenmarktes“ zu gestalten. Damit stellt das Ziel der Etablierung eines Energiebinnenmarktes ein Leitprinzip der EU-Energiepolitik dar. In enger Verbindung damit steht der Begriff „Energemarkt“, der auf allgemeine energiepolitische Themen, die über Binnenmarktfragen hinaus gehen, verweist und den wirtschaftlichen Fokus betont.<sup>505</sup> Die Europäische Kommission ist für die Bewerbung der Verwirklichung des Energiebinnenmarktes federführend und betont immer wieder die primärrechtliche Notwendigkeit einer Vollendung. Dies bedeutet, dass die Preise für die Verbraucher gesenkt werden sollen bei gleichzeitigen massiven Investitionen seitens der Energiewirtschaft und einer Sicherstellung der Energieversorgungssicherheit. Die Umsetzung hierfür gestaltet sich dementsprechend schwierig.<sup>506</sup>

---

<sup>502</sup> Vgl. ebd. S. 70.

<sup>503</sup> Vgl. Bruggeman, Véronique/Delvaux, Bram: EU energy policy and legislation under pressure since the UNFCCC and the Kyoto Protocol?, in: Peeters (2006), S. 226

<sup>504</sup> SEK(2006)317

<sup>505</sup> Vgl. Vedder/Heintschel von Heinegg (2012), S. 760f.

<sup>506</sup> Vgl. Geden/Fischer (2008), S. 70ff.

### **Energieaußenpolitik:**

In der Energieaußenpolitik ist der Rat als Institution maßgebend, da im Vergleich zu anderen energiepolitischen Teilbereichen bislang keine starke Europäisierung stattgefunden hat.<sup>507</sup> Die Ziele in diesem Maßnahmenbereich sind vielschichtig und noch nicht endgültig hierarchisch definiert. Zudem muss die EU realistisch ihre Einflussmöglichkeiten einschätzen können, die im Gefüge von Energiepolitik geopolitisch unterschiedlich ausgeprägt sind. Auf die Klimapolitik bezogen konzentriert sich die Energieaußenpolitik momentan vor allem auf den Abschluss sowie die Durchführung eines Post-Kyoto-Abkommens bzw. eines neuen globalen Klimaschutzvertrages.<sup>508</sup>

### **Emissionsreduktion / Erneuerbare Energien / Energieeffizienz:**

Hier wird die klimapolitische Dimension von Energiepolitik besonders deutlich. Durch die bekannten drei Teilziele Emissionsreduktion, Ausbau erneuerbarer Energieformen und Steigerung der Energieeffizienz soll auch seitens der EU-Energiepolitik Klimapolitik betrieben werden. Für diese Handlungsfelder sind nachfrageorientierte Maßnahmen von Bedeutung und unterscheiden sich somit von allgemeinen energiepolitischen Debatten.<sup>509</sup> Eine exakte Abgrenzung zwischen Energie- und Umweltkompetenzen bzw. ihre jeweiligen Förderungsaspekte ist mit dem momentanen Rechtsbestand in diesem Bereich nicht möglich.<sup>510</sup> Die gegenseitige Beeinflussung, Verbindung und Verschränkung von Energie- und Klimapolitik ist damit unverkennbar. Auch die Schnittpunkte beider Politikfelder sind für die Handlungsfelder zentral und Zielsetzungen sind somit (fast) nur unter Einbeziehung des jeweiligen anderen Bereiches möglich.

### **Forschungs- und Technologieförderung:**

So wichtig Forschungs- und Technologieförderung für klimapolitische Maßnahmen ist, so wenig Bedeutung erreicht sie für die allgemeine Energiepolitik.<sup>511</sup> Für den Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung erstreckt sich die Kompetenz der EU darauf, Maßnahmen zu entwickeln, die die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten nicht begrenzen.<sup>512</sup> Nur in Verbindung mit sektorenübergreifenden Programmen – speziell in Hinblick auf

---

<sup>507</sup> Vgl. Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 97.

<sup>508</sup> Vgl. Geden/Fischer (2008), S. 79ff.

<sup>509</sup> Vgl. ebd. S. 88.

<sup>510</sup> Vgl. Vedder/Heintschel von Heinegg (2012), S. 761.

<sup>511</sup> Vgl. Geden/Fischer (2008), S. 107.

<sup>512</sup> Vgl. Vedder/Heintschel von Heinegg (2012), S. 256

klimapolitische Instrumente – sind energiepolitische Forschungs- und Technologiestrategien für den momentanen Aktionsbereich der Union überzeugend.

Neben den vorhin genannten zentralen Handlungsfeldern gibt es weitere bedeutende energiepolitische Aspekte, wie beispielsweise die Energieversorgungssicherheit. Gerade dafür wird die interne und externe Dimension der Energiepolitik deutlich.<sup>513</sup> Die Frage nach Versorgungssicherheit umfasst sowohl EU-interne technische als auch geopolitische Gesichtspunkte und hat das Ziel eine sichere, stabile und unterbrechungsfreie Deckung des Energiebedarfs zu schaffen.<sup>514</sup> Zwischen Energieaußenpolitik und innereuropäischer Infrastruktur muss daher nicht nur ein Ausgleich sondern auch eine gleichmäßige Verbindung hergestellt werden. Die Wahrung von „Energy Security“, d.h. beispielsweise die Vermeidung von Gaskrisen wie in den Wintern 2004/5, 2006/7 sowie 2008/9, in denen es in der EU zu Einschnitten in den Gaslieferungen kam, zeigt auf, welchen Stellenwert Energieaußenpolitik haben kann und auch in Zukunft haben wird. Die Bemühung um die Verwirklichung eines Energiebinnenmarktes wird davon ebenfalls beeinflusst und zeigt gleichzeitig die ineuropäische Perspektive auf.

Um im Zuge des ECCP geeignete Regulierungen für die gesetzten Ziele zu implementieren, müssen entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden. Die Herausforderung innerhalb der EU ist es daher, „soft-law“ zu entwickeln, ohne dabei an Effizienz zu verlieren. Dabei können Probleme auftreten, die allerdings nicht direkt auf die Energiepolitik zurückzuführen sind, für diese aber dennoch von Belang sind. Auch auf neue Gegebenheiten im europäischen Staatenverband muss die EU eingehen – wie etwa die Erweiterungsrounden der EU in den 2000er Jahren. Dies erhöhte die Heterogenität der Energiepreise auf dem europäischen Markt, der sich gerade im Prozess der Energiemarktliberalisierung befand.<sup>515</sup>

Die Energiepolitik ist überdies teilweise eingebettet in den internationalen Klimaschutz, speziell in die UNFCCC und das Kyoto-Protokoll.

*„[...] international discussion was led by the environmental administrations rather than by foreign policy, trade or energy administrations. The EU managed to largely overcome the constitutional problems which were linked to the fact that it is not a State and that it did not have a general competence for an EU energy policy.“<sup>516</sup>*

---

<sup>513</sup> Vgl. Geden/Fischer (2008), S. 17.

<sup>514</sup> Vgl. Vedder/Heintschel von Heinegg (2012), S. 761.

<sup>515</sup> Vgl. Dias Soares, Claudia: Critical issues in implementing energy taxation, in: Peeters (2006), S. 256.

<sup>516</sup> Krämer, Ludwig: Some reflexions on the EU mix of instruments on climate change, in: Peeters (2006), S. 289.

Einen wesentlichen Teil stellen die Emissionsreduktion, das Emissionshandelssystem und herkömmliche Instrumente zur Verminderung des Energieverbrauchs sowie zur Ausweitung der erneuerbaren Energie dar. Insgesamt ist in der EU seit dem verstärkten Engagement in der Klimapolitik eine gesteigerte Aktivität in energiepolitischen Fragen zu erkennen, wie auch das komplexe Regelwerk zeigt.<sup>517</sup>

---

<sup>517</sup> Vgl. Bruggeman/Delvaux, in: Peeters (2006), S. 235.

## **8. Die EU und aktuelles gemeinschaftliches Engagement in internationalen Klimaverhandlungen**

Die EU hat in den letzten Jahrzehnten eine aktive Rolle in umwelt- und speziell in klimapolitischen internationalen Verhandlungen eingenommen. Die Geschichte der Klimapolitik (siehe Kapitel 4) hat gezeigt, welchen Stellenwert die weltweite Entwicklung für die Etablierung von klimapolitischen Aktivitäten innerhalb der EU aufweist. Die Union hat damit maßgeblich von den internationalen Verhandlungen und ihren Vorgaben profitiert. Das UNFCCC sowie das Kyoto-Protokoll stellen für die Klimadiplomatie immer noch die grundlegenden Abkommen dar<sup>518</sup>. Die in diesen Abkommen enthaltene Implementierungsfähigkeit auf hierarchisch niedrigere Stufen ist allerdings nicht ohne die europäische Perspektive verständlich. Eine Verknüpfung beider Ebenen, der europäischen und der internationalen, ist daher der geeignetste Weg um die Gesamtheit der EU-Klimapolitik zu verstehen. Die Analyse des Engagements der EU in den jährlich stattfindenden internationalen Verhandlungen soll dies deutlich machen. Die wichtigsten Verhandlungen und Gipfeltreffen der letzten Jahre stellten die Klimakonferenzen von Kopenhagen 2009 und Cancún 2010 dar. Die Positionierung der EU bei den jüngsten Klimagipfeln wird in diesem Kapitel näher behandelt werden, um so die Grenzen und Möglichkeiten des gemeinschaftlichen Engagements der EU sichtbar zu machen.

### **8.1. Ausgangspunkte**

Umwelt- und Klimaschutz lässt sich nicht nur auf lokaler, nationaler oder europäischer Ebene erfolgreich verwirklichen, sondern setzt aufgrund der Globalität internationale Zusammenarbeit, d.h. eine Kooperationsbereitschaft aller Staaten, voraus. In den letzten Klimaverhandlungen zeigte sich allerdings seitens großer Industriestaaten, wie USA oder China, eine mangelnde Bereitschaft dazu. Auch konnten sich in den letzten Konferenzen „Trittbrettfahrer“, die ohne zu partizipieren von den Abkommen profitieren, etablieren. Der Klimawandel als globale Problemstellung braucht jedoch als Lösungsansatz das gemeinsame Engagement aller Staaten.<sup>519</sup> Dass dies bei einer Staatenanzahl von mehr als 190 nicht immer einfach ist, zeigen die aktuellen Ergebnisse. Die Verhandlungen werden daher in (regionalen) Gruppen geführt, wie beispielsweise der Gruppe der 77/China, der OPEC-Staaten, der

---

<sup>518</sup> Vgl. Jordan et.al., in: Jordan (2010), S. 259.

<sup>519</sup> Vgl. Meßerschmidt (2011). S. 269, sowie: Binder, in: Raschauer, Wessely (2010), S. 48.

Umbrella-Group (ein loser Verband von u.a. Australien, Japan, Russland und USA), AOSIS (Alliance of Small Island States) oder auch der EU.<sup>520</sup>

Die EU versucht seit den 1990er Jahre die treibende Kraft in der Klimadiplomatie zu sein, um so die Führungsrolle in internationalen Verhandlungen zu übernehmen. Schon für die Entwicklung der UNFCCC war die EU als Verhandlungsakteur von Bedeutung. Dabei entdeckte die EU ihr Engagement als positives Handlungsfeld, in dem Erfolge leicht an die Öffentlichkeit kommuniziert werden können.

*„[...] climate leadership did provide an arena in which success might be claimed and in which the EU could be regarded as constituting a ‚power‘ [...], orchestrating regime construction, mediating between the developed and developing worlds, and taking on the US government over climate and other issues.“<sup>521</sup>*

Außerdem ist die EU hauptsächlich eine wirtschaftliche Macht mit weltweiten Interessen – daher orientiert sich die Klimapolitik der EU auch an industriellen Interessen sowie am globalen Wettbewerb.<sup>522</sup> Die Schwierigkeiten dabei sind allerdings das Finden einer gemeinsamen Position, die notwendig ist, um bei internationalen Verhandlungen geschlossen als „eine Stimme“ auftreten zu können sowie die Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Kommission und den Mitgliedstaaten. Allerdings weisen vor allem energiepolitische Aspekte ein hohes Differenzierungspotential zwischen den einzelnen mitgliedsstaatlichen Interessen auf.<sup>523</sup> Sowohl „bottom-up-“ als „top-down-Prinzipien“ werden in der EU-Klimapolitik sichtbar. Einerseits konstituiert sich die Klimapolitik aufgrund der mitgliedsstaatlichen Interessen und andererseits ist die EU selbst ein wichtiger Bestandteil des internationalen Klimasystems.<sup>524</sup>

*„Directional leadership relies heavily on the demonstration effect and credibility deriving from the success of the EU’s internal environmental policies, which is closely related to intellectual leadership. [...] As we shall see, the exercise of such leadership, based on its targets and internal policies, was a key component of the Union’s approach to the climate change convention. [...] The ending of the Cold War and the upsurge of global environmental concern in the late 1980s provided a political space within which the EU could begin to assert its leadership based upon its internal policy achievements.“<sup>525</sup>*

---

<sup>520</sup> Vgl. Metz (2010), S. 323.

<sup>521</sup> Vogler, in: Hill/Smith (2011), S. 350.

<sup>522</sup> Vgl. Eywo, Florian (2010): The EU as global normative power. The EU position in global climate policy discourse, Dipl., Wien, S. 22.

<sup>523</sup> Vgl. Vogler, in: Hill/Smith (2011), S. 350ff.

<sup>524</sup> Vgl. Costa, Oriol: Is climate change changing the EU? The second image reversed in climate politics, in: Harris (2009), S. 72.

<sup>525</sup> Vgl. Vogler, in: Hill/Smith (2011), S. 359.

Bis in die 1980er Jahre waren die USA der führende Akteur der globalen Umweltpolitik. Wie gezeigt, übernimmt die EU in den 1990er Jahren diese Rolle, was zu einer bis heute andauernden indirekten Rivalität führte<sup>526</sup> – angefangen von den Differenzen in der Entwicklung der UNFCCC bis hin zu den Klimagipfeln von Kopenhagen und Cancún, bei denen die USA bilaterale Verhandlungen mit China und anderen „global playern“ ohne Beteiligung der EU vorzog.

Die internationalen Abkommen sind nicht nur grundlegend für die weltweite und europäische Klimapolitik, sondern auch Gegenstand von Diskussionen über mögliche Ratifizierungen und Implementierungen. Das 2005 in-Kraft-getretene Kyoto-Protokoll läuft Ende 2012 aus. Auf der jüngsten Klimakonferenz in Durban konnte eine zweite Durchführungsphase ausverhandelt werden, wobei diese im Schatten eines möglichen globalen bzw. alle Staaten inkludierenden Abkommens bis 2015 stehen wird.

## **8.2. Kopenhagen (COP15)**

Im Dezember 2009 fand im dänischen Kopenhagen die 15. Vertragsstaatenkonferenz der UNFCCC (COP15) und zugleich das 5. Meeting der Kyoto-Vertragsparteien statt. Die Staaten konnten sich bei den 12-tägigen Verhandlungen allerdings nur auf einen Minimalkonsens einigen, der kein Nachfolgeabkommen für das Kyoto-Protokoll nach 2012 enthielt.<sup>527</sup>

Nach der erfolgreichen Ratifizierung des Kyoto-Protokolls und der Einführung des ETS war die EU bis zur Hälfte der 2000er Jahre nahezu unumstritten der tatsächliche Führungsakteur der globalen Klimapolitik. Im Vorfeld des Kopenhagener Klimagipfels zeigten sich allerdings größere offensichtlich kaum zu überbrückende Differenzen innerhalb der EU auf. Der Streitpunkt hierbei waren vor allem die finanziellen Zusagen der EU für Entwicklungsländer und ihre interne Aufteilung. Die westlichen Mitgliedstaaten wollten die Menge an CO<sub>2</sub>-Emissionen heranziehen, während die meisten osteuropäische Länder für eine Berechnungsmethode nach der jeweiligen Wirtschaftsleistung anstrebten – wobei sich letztere Aufstellung durchsetzen konnte.<sup>528</sup> Doch nicht nur die Vorbereitungen für die Konferenz in Kopenhagen liefen nicht optimal ab, sondern auch die Einflussmöglichkeiten und die Ergebnisse der COP15 waren für die EU enttäuschend.

---

<sup>526</sup> Vgl. ebd.

<sup>527</sup> Vgl. Marauhn/Böhringer, in: Gundel/Lange (2011), S. 1

<sup>528</sup> Pollak/Schubert/Slominski (2010), S. 138.

*„It would be an understatement to say that for the EU the outcome of the long-awaited Copenhagen meeting was a disappointment.“<sup>529</sup>*

Mit der Wahl Barack Obamas zum neuen US-Präsidenten erhoffte sich die EU ein verbessertes Verhältnis für die strategisch wichtige Partnerschaft im Rahmen internationaler Klimaverhandlungen – gerade in Hinblick auf die COP15. Die Anfänge der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 verkomplizierten aber zuvor verhältnismäßig klar erscheinende Verhandlungs- und Etappenziele und so wurde das unilaterale Angebot der EU sich sogar zu Emissionsreduktionen von 30% (und nicht nur die allgemein akzeptierten 20%) bis 2020 zu verpflichten, wenn auch andere Staaten sich dieses Ziel setzen, von der einsetzenden globalen Rezession überlagert.

Die EU wurde zwischen ihren hohen und ambitionierten Zielen und den tatsächlichen Ergebnissen der Konferenz buchstäblich aufgegeben. Die COP15 brachte den für die Staatengemeinschaft rechtlichen nicht bindenden „Copenhagen Accord“<sup>530</sup> hervor. Darin enthalten ist das grundsätzliche Bekenntnis zur Begrenzung der Erderwärmung auf 2°C, eine Reihe von marktorientierten Möglichkeiten um dies zu erreichen sowie die Bewerbung von Mitigationsmaßnahmen und die Absicht Finanzierungen für Entwicklungsstaaten bereitzustellen.<sup>531</sup> Über die Zukunft der projektbezogenen Mechanismen JI und CDM finden sich ebenfalls keine Aussagen in der Abschlusserklärung. Dies könnte damit nicht nur das Fortbestehen der beiden Programme, sondern auch die Verknüpfung mit dem ETS gefährden.<sup>532</sup> Das Schlussdokument stellt nicht wie ursprünglich gewünscht einen Schlusspunkt der Bali-Roadmap, sondern „nur“ einen weiteren Schritt dar.<sup>533</sup> Diese „Niederlage“ der EU gegenüber einer sich verändernden internationalen Struktur wurde in den Medien breit diskutiert und zum Teil auch ausgeschlachtet.<sup>534</sup>

*„That the EU was the biggest victim of the Copenhagen failure was an opinion widely shared in press commentary.“<sup>535</sup>*

Auch in der wissenschaftlichen Literatur ist man sich über die negativen Ergebnisse und Folgen einig:

---

<sup>529</sup> Vogler, in: Hill/Smith (2011), S. 371.

<sup>530</sup> Der „Copenhagen Accord“ wurde von den Staaten nur zur Kenntnis genommen und nicht verabschiedet. Decision 2/CP.15 <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>

<sup>531</sup> Vgl. Vogler, in: Hill/Smith (2011), S. 371.

<sup>532</sup> Vgl. Ehrmann, in: Gundel/Lange (2011), S. 32.

<sup>533</sup> Vgl. Marauhn/Böhringer, in: Gundel/Lange (2011), S. 15.

<sup>534</sup> Vgl. Vogler, in: Hill/Smith (2011), S. 371ff.

<sup>535</sup> Ebd. S. 371.

*„[...] the Union has found it much more difficult to take the lead in attempts to develop the climate regime post 2012 and many regard the Copenhagen climate conference of 2009 as a major reverse for EU claims to leadership.“<sup>536</sup>*

Allerdings brachte die Klimakonferenz Erkenntnisse über die veränderte internationale Struktur und zeigte der EU ihre globalen Grenzen auf. Die Erwartungen an die Führungsrolle der EU seitens ihrer Mitgliedstaaten waren groß. Gleichzeitig wurde aber die mangelnde Geschlossenheit der EU zunehmend zum Problem, da die Verhandlungsakteure unterschiedlich zusammengesetzt waren.<sup>537</sup> Außerdem schätzte die EU ihre internationale Position falsch ein, da die BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China) ihre zuvor eher marginale Partizipation an Klimamaßnahmen gegen eine aktivere Strategie eintauschten.<sup>538</sup> Waren die Verhandlungen in Kyoto noch maßgeblich von den westlichen Industrieländern dominiert worden, bildeten sich im Rahmen der Kopenhagener Konferenz neue Hauptakteure heraus, die ein anderes kulturelles Verständnis von Klimaschutz aufweisen. Sowohl die USA als auch Europa haben dabei an Einfluss verloren. Die von der EU erwünschte Vorbildwirkung war und ist Teil der europäischen Klimastrategie – allerdings konnte sie diese in Kopenhagen nicht weitergeben, da sie in den entscheidenden Phasen nicht in die Verhandlungen mit einbezogen wurde.<sup>539</sup> Die Ergebnisse von Kopenhagen blieben damit weit hinter den Zielen der EU zurück.<sup>540</sup> Nach der politisch ernüchternden und als allgemein unter großem Mediennachhall als gescheitert geltenden Klimakonferenz in Kopenhagen begannen sich die klimapolitischen Kräfte auf den nächsten Gipfel zu konzentrieren – die COP16 in Cancún.

### **8.3. Cancún (COP16)**

Bei der Weltklimakonferenz 2010 im mexikanischen Cancún trafen sich die Staats- und Regierungschefs sowie zahlreiche weitere staatliche und nicht-staatliche Akteure zur COP16 um abermals über ein Nachfolgeabkommen für das Kyoto-Protokoll zu verhandeln. Zwei Wochen lang tagten die Konferenzteilnehmer im Dezember 2010 – mit zum Teil überraschenden Ergebnissen. Zwar gelang es den 194 Vertragsstaaten wieder nicht, sich auf ein neues Abkommen zu einigen, dennoch ist diese Klimakonferenz als ein wichtiger Schritt

---

<sup>536</sup> Ebd. S. 351.

<sup>537</sup> Die Verhandlungen wurden unter schwedischer Präsidentschaft geführt – allerdings mit Beteiligung der Staats- bzw. Regierungschefs von Großbritannien, Frankreich und Deutschland, inkl. Kommissionspräsident Barroso plus die damalige designierte EU-Klimakommissarin Hedegaard.

<sup>538</sup> Vgl. Vogler, in: Hill/Smith (2011), S. 371.

<sup>539</sup> Fendt, Alexander (2010): Ergebnisse der UN-Klimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 und Perspektiven eines internationalen Emissionshandelssystems, Dipl., S. 82.

<sup>540</sup> Vgl. Caro/Rüth (2011), S. 29.

in der Fortführung des UN-Prozesses zu werten. So weisen die Staaten einerseits in ihrer Abschlusserklärung explizit auf die Kalkulationen des IPCC hin, die eine Senkung der Treibhausgasemissionen um 25-40% vorschlägt. Andererseits enthält das „Cancún-Agreement“<sup>541</sup> auch direkt ein Bekenntnis zur zweiprozentigen Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstosses im Verhältnis zur vorindustriellen Zeit.

Allerdings waren die Erwartungshaltungen nach Kopenhagen für Cancún eher gedämpft. Umso gewichtiger ist daher der multilaterale Kompromiss, dem außer Bolivien alle Vertragsparteien zustimmten. Auch die beiden einflussreichen Protagonisten von Kopenhagen, China<sup>542</sup> und die USA, sind an den Zielbestimmungen des „Cancúner Übereinkommens“ beteiligt. Als durchwegs positiv wurde vor allem die Bereiterklärung Chinas gewertet, seine nationalen Klimaschutzmaßnahmen international überprüfen zu lassen – im Gegensatz zu den USA. Kleine Erfolge brachte Cancún weiters auf dem Gebiet der Unterstützung der klimaschutzbedingten Kosten für Entwicklungsländer. Bis 2020 soll dazu ein so genannter „Grüner Fonds“ in Zusammenarbeit mit der WTO entstehen, der mit 100 Mrd. Dollar Hilfeleistungen anbietet. Außerdem einigten sich die Vertragsstaaten auf ein Ende der Entwaldung und eine vermehrte Förderung von sauberen Energietechniken.

Die EU, die nach Kopenhagen medial weitaus vorsichtiger ihre Erwartungen formulierte, betonte im Vorfeld von Cancún, dass jene Konferenz „*nur ein Zwischenschritt*“ sein könne.<sup>543</sup> Bereits eine Woche vor Verhandlungsschluss äußerte sich Kommissionpräsident Barroso skeptisch gegenüber der Erreichung eines positiven Abschlusses – die EU müsse viel eher eine „*realistische Position einnehmen*“<sup>544</sup> da „*die Voraussetzungen für den Abschluss eines internationalen rechtlich bindenden Abkommens in Cancún nicht gegeben sind*“<sup>545</sup>. Dennoch stellte sie ihre zugesagten kurzfristigen Klimahilfen für ärmere Staaten vor und erntete damit prompt Kritik, da das Gros der bereit gestellten Mittel nur mittels Krediten weitergegeben werde.<sup>546</sup> Allerdings erarbeite der Rat der Europäischen Union zur Vorbereitung auf Cancún die möglichen Ziele, was zumindest die Verhandlungsposition der EU als

---

<sup>541</sup> Cancún Agreement Decision 1/CP.16 <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>

<sup>542</sup> China hatte eine Woche vor Beginn der Klimaverhandlungen erstmals offiziell zugegeben der weltweit größte CO<sub>2</sub>-Emittent zu sein.

<sup>543</sup> Vgl. <http://www.orf.at/stories/2027320/2027318/> vom 28.11.2010

<sup>544</sup> Vgl. <http://kurier.at/wirtschaft/2041813.php> vom 7.12.2010

<sup>545</sup> Vgl. <http://kurier.at/wirtschaft/2041813.php> vom 7.12.2010

<sup>546</sup> Vgl. [www.orf.at](http://www.orf.at) vom 1.12.2010

„Gruppenvertretung“ stärkte.<sup>547</sup> Die Klima-Kommissarin Hedegaard begrüßte unmittelbar nach dem Gipfel die verhandelten Ergebnisse:

*„Die EU ist mit der Absicht nach Cancún gereist, ein fundiertes Paket handlungsorientierter Entscheidungen auf den Weg zu bringen und die internationalen Klimaschutzgespräche in Gang zu halten. Wir haben zu dem erfolgreichen Ausgang beigetragen, auf den die Welt wartet und den sie brauchte. Die zwei Wochen in Cancún haben jedoch einmal mehr deutlich gemacht, wie langsam und mühselig dieser Prozess ist. Wir müssen uns alle bewusst machen, dass wir noch einen langen, anstrengenden Weg vor uns haben, bis wir zu einem völkerrechtsverbindlichen globalen Klimaschutz-übereinkommen gelangen.“<sup>548</sup>*

Wichtiges Ziel der EU war es, die zwei aktuellen „Schlüsselstaaten“<sup>549</sup> für die Bekämpfung des Klimawandels, USA und China vom Abschluss eines langfristig verbindlichen Abkommens zu überzeugen.<sup>550</sup> Die Taktik der EU war es daher, strategische Allianzen zu schmieden, um bei weiteren zukünftigen Klimagipfeln aus einer besseren Ausgangslage heraus zu verhandeln.

Eine dringende Handlungsaufforderung stellte AOSIS, da die Auswirkungen der Klimaerwärmung nicht nur wie in anderen Ländern Adaptionstrategien und damit verbundene Kosten hervorrufen, sondern auch das vitale geographische Überleben durch das Ansteigen des Meeresspiegels gefährden könne.<sup>551</sup> Ein weiterer Verhandlungspunkt war die Diskussion um die Integration der umstrittenen CCS-Technologie in den internationalen Zertifikathandel.<sup>552</sup>

Im Großen und Ganzen lobten die teilnehmenden Staaten die Abschlussdokumente, obwohl weiterhin viele Fragen ungeklärt blieben. Das Augenmerk richtete sich nun auf die inhaltlichen Vorbereitungen für den Klimagipfel in Durban (COP17), um auf dem „letzten Abdrücker“ ein Post-Kyoto-Abkommen abzuschließen. Der internationalen Staatengemeinschaft war bewusst, dass ein Scheitern in Durban nicht nur das Ende des Kyoto-Prozesses bedeuten, sondern auch die ohnehin bereits angeschlagene Klimadiplomatie nachhaltig lähmen würde.

---

<sup>547</sup> Vgl. Caro/Rüth (2011), S. 33.

<sup>548</sup> Presseaussendung IP/10/1699 vom 11.12.2010

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1699&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>

<sup>549</sup> Vgl. [www.focus.de](http://www.focus.de) vom 1.12.2010

<sup>550</sup> Vgl. <http://www.tagesschau.de/ausland/klimakonferenz188.html> vom 1.12.2010

<sup>551</sup> Vgl. <http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/0,1518,731894,00.html> vom 1.12.2010

<sup>552</sup> Vgl. <http://derstandard.at/1291454524383/Klimagipfel-in-Cancun-CO2-Abscheidung-alarmiert-Klimaschuetzer> vom 7.12.2010

## 8.4. Durban (COP17) und „Follow-Up“

Die letzte große Klimakonferenz (COP17) fand im November/Dezember 2011 im südafrikanischen Durban statt. Die COP17 stellte damit die letzte Möglichkeit dar, vor dem Auslaufen der Kyoto-Bestimmungen 2012 noch ein internationales Abkommen zu unterzeichnen. Allerdings wurde im Vorfeld bereits mit einem zeitlichen Leerlauf zwischen dem Ende des Kyoto-Protokolls und einer möglichen zweiten Verpflichtungsperiode gerechnet, da eine Ratifizierung eines solchen Vertrags – wie das Kyoto-Protokoll zeigte – mehrere Jahre dauern kann. Vor diesem Hintergrund war es umso überraschender, dass sich die Staats- und Regierungschefs dennoch auf einen Kompromiss, der im Wesentlichen auf den Vorschlägen und Zielen der EU aufbaut, einigen konnten. EU-intern bereiteten sich die einzelnen Akteure intensiv auf die Verhandlungen vor. So arbeitete beispielsweise der Umweltausschuss des Parlaments an einer Resolution für die Klimakonferenz und der Rat der Umweltminister fasste entsprechende Schlussfolgerungen, um für die COP17 einheitliche Verhandlungsziele im Vorhinein festzulegen.<sup>553</sup> Die zentrale Rolle übernahm allerdings einmal mehr die EU-Klima-Kommissarin Connie Hedegaard.

Im Oktober 2011 fand in Panama eine vorbereitende Konferenz über einen möglichen Vertragstext für Durban statt, bei der auch die DG-CLIMA sowie die polnische Ratspräsidentschaft teilnahmen. Dabei zeigte sich die EU teilweise über den Fortschritt zufrieden, gab allerdings auch zu bedenken, dass für einige Bereiche (wie beispielsweise Kontrollinstrumente oder Emissionsreduktionen im Luftfahrtbereich) noch viele Fragen offen seien. Die Erwartungen an Durban waren somit ambivalent, da die Kyoto-Vertragsstaaten noch keine einheitliche Position gefunden haben und die Partizipation der nicht im Kyoto-Protokoll integrierten Länder bislang nicht geklärt war.<sup>554</sup> Für die EU galt somit:

*„The EU confirms its openness to a second commitment period as part of a transition to a wider legally binding framework.“<sup>555</sup>*

Von Beginn an war die Fortführung des Kyoto-Prozesses für die EU-Klimapolitik von vitalem Interesse, da sämtliche Strategien auf den Reduktionsbestimmungen des Protokolls aufbauen. Tatsächlich erzielten die Vertragsstaaten einen Beschluss über eine zweite Kyoto-

---

<sup>553</sup> Vgl. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/envir/125026.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/envir/125026.pdf)

<sup>554</sup> Vgl. Webcast of United Nations Climate Change Conference Panama: Press Briefing, 7. Oktober 2011 sowie [http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news\\_2011100701\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2011100701_en.htm)

<sup>555</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2011-10-10\\_01\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2011-10-10_01_en.htm)

Periode ab 2013 – wenn auch mit weniger partizipierenden Ländern.<sup>556</sup> Die EU stimmte der Verlängerung des Protokolls aber nur unter der Bedingung zu, ein neues globales Klimaschutzabkommen in den nächsten Jahren unter Dach und Fach zu bringen, um die Erderwärmung auf 1,5-2°C zu beschränken.<sup>557</sup> Daher zeigte sich auch auf der COP17 das Verhandlungsmuster, das sich spätestens seit der COP13 in Bali etabliert hatte: Vertagungen der essentiellen Entscheidungen, aber niemals ohne Fortführung des UN-Prozesses. Der Abschluss eines „*wider legally binding framework*“ sei, so der erfolgreich kommunizierte und verhandelte Vorschlag der Union, zumindest bis zum Jahr 2015 anzustreben. Dabei sollen alle Länder und nicht nur jene, die das Kyoto-Protokoll ratifizierten, inkludiert werden. Connie Hedegaard zieht folgendes Fazit über die Performance der EU:

*„EU’s strategy worked. When many parties after Cancun said that Durban could only implement decisions taken in Copenhagen and Cancun, the EU wanted more ambition. And got more. [...] Where the Kyoto divides the world into two categories, we will now get a system that reflects the reality of the today’s mutually interdependent world. [...] With the agreement on a roadmap towards a new legal framework by 2015 that will involve all countries in combating climate change, the EU has achieved its key goal for the Durban climate conference.“<sup>558</sup>*

Auf dem bislang längsten Klimagipfel in der Geschichte schaffte es die EU also, ihr Ziel, die großen CO<sub>2</sub>-Emittenten China, Indien und die USA zu einem zukünftigen Abkommen zu bewegen.<sup>559</sup> Zusätzlich einigten sich Staaten auf einen „Green Climate Fund“ für Entwicklungsländer.<sup>560</sup> Diese Fonds soll ab 2020 jährlich über 100 Mrd. Dollar verfügen, wobei die Finanzierungsquellen bislang nicht festgelegt wurden.<sup>561</sup>

Die nächste Weltklimakonferenz wird Ende des Jahres 2012 in Qatar stattfinden. Dabei soll die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls verbindlich fixiert werden. Im Mai werden die Vertragsstaaten Vorschläge für die jeweiligen Zielsetzungen vorlegen. Die darin enthaltenen Mechanismen gelten als richtungsweisend für weitere internationale Abkommen.<sup>562</sup>

---

<sup>556</sup> Kurz nach Beendigung der Konferenz gab Kanada bekannt, nicht an einer Verlängerung der Bestimmungen des Kyoto-Protokolls teilnehmen zu wollen.

<sup>557</sup> Vgl. Die Presse, 12.12.2011

<sup>558</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2011-12-11\\_01\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2011-12-11_01_en.htm)

<sup>559</sup> <http://www.orf.at> publiziert am 11.12.2011

<sup>560</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2011-12-11\\_01\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2011-12-11_01_en.htm)

<sup>561</sup> Vgl. Die Presse, 12.12.2011

<sup>562</sup> Vgl. [http://unfccc.int/files/press/press\\_releases\\_advisories/application/pdf/pr20111112cop17final.pdf](http://unfccc.int/files/press/press_releases_advisories/application/pdf/pr20111112cop17final.pdf)

## 8.5. Fazit

Das Engagement der EU bei internationalen Klimakonferenzen gestaltet sich seit den gescheiterten Verhandlungen in Kopenhagen schwierig. Generell zeigt sich aber auch, dass, obwohl nach wie vor Staaten die Hauptakteure der internationalen Politik sind, der Einfluss der EU in Verhandlungen über Klimaabkommen stetig zunimmt, wie zuletzt die COP17 in Durban gezeigt hat. Für die Identifikation gemeinsamer Politikfelder sowie die Ratifikation abgeschlossener internationaler Abkommen sind intergouvernementale Entscheidungsfindungsmechanismen dominierend. Doch aufgrund der Vertiefung der EU-Integration, nicht nur in inhaltlicher sondern auch in struktureller Hinsicht, hat sich auch die Einflussnahme der EU verändert. Die Präsenz der EU in internationalen Verhandlungen ist daher vor allem ab den 2000er Jahren zu konstatieren.<sup>563</sup> Möchte die EU weiterhin die von ihr angestrebte Führungsrolle in der Klimapolitik ausüben, dann muss sie sich weiterhin ehrgeizige Ziele setzen. Allerdings muss sich die Union auch bewusst der Tatsache stellen, dass die Klimapolitik in anderen Weltregionen nicht den gleichen Grad an Aufmerksamkeit genießt. Die EU muss also auch zu Kompromissen bereit sein.<sup>564</sup> Weitere Ansätze zur Entschärfung der Lage gibt es im Bereich eines übergangsweisen „dezentralen Multilateralismus“, den Europa als Alternative zum Scheitern des UN-Klima-Multilateralismus forcieren könnte – wie beispielsweise regionale Abkommen oder flexible internationale Abkommen.<sup>565</sup>

Vorverhandlungen für internationale Abkommen sind für die EU entscheidend. In dieser Phase wird bereits die gemeinsame Positionierung für die späteren Verhandlungen auf diplomatischem Terrain konstatiert. Dabei ist die Suche nach einem kleinsten gemeinsamen Nenner wie die Vergangenheit zeigt nicht immer einfach.<sup>566</sup>

*„Sometimes [...], the resulting ‚common position‘ proved to be not quite so common after all.“<sup>567</sup>*

Wenn die EU ein internationales Abkommen unterzeichnet, dann unterschreibt sie momentan quasi 27-mal. Dieser Umstand zeigt, wie komplex und gleichzeitig problematisch eine zuvor nicht sondierte Verhandlungslage die EU als globalen Akteur erscheinen lassen kann. Die EU hat also eine zweifache Verantwortung – einerseits für die Wahrnehmung als „eine Stimme“,

---

<sup>563</sup> Vgl. Jordan et.al., in: Jordan (2010), S. 257.

<sup>564</sup> Vgl. Caro/Rüth (2011), S. 38.

<sup>565</sup> Vgl. Müller-Kraenner, Sascha/Kremer, Martin (2010): Von Kopenhagen nach Cancún. Roadmap für eine europäische Klima-Realpolitik, in: IP-Online-Exklusiv von: <http://www.internationalepolitik.de/2010/07/08/von-kopenhagen-nach-cancun/>

<sup>566</sup> Vgl. Jordan et.al., in: Jordan (2010), S. 263.

<sup>567</sup> Vgl. ebd.

d.h. für die EU nach außen, und andererseits für die Mitgliedstaaten, d.h. für die EU nach innen. Die Union steht vor der Herausforderung, ihre interne und externe Klimapolitik zu verbinden und möglicherweise sogar zu verschmelzen. Die Verhandlungen von Kopenhagen, Cancún und Durban haben dabei einen weiteren Schritt in diese Richtung machen lassen – beispielsweise wenn die EU mögliche weitere Emissionsreduktionen, als Anreiz für andere Industriestaaten dies nachzumachen, anbietet oder globale Abkommen vorschlägt, die nicht nur für die Kyoto-Vertragsstaaten verbindlich sein sollen. Generell ist damit die Fokussierung bei internationalen Verhandlungen weg von der sektoralen und länderspezifischen Erweiterung des Kyoto-Protokolls und hin zu einer Alternative zum momentan einzigen international bindenden Abkommen gelegt worden.

Obwohl das Prinzip der Einstimmigkeit nicht in der UNFCCC festgeschrieben ist, beschließen die 194 Vertragsstaaten zu Beginn jeder Klimaverhandlungen diese. Die im Rahmen der Klimarahmenkonvention durchaus zulässige absolute Mehrheit wäre ein möglicherweise entscheidender Vorteil für zukünftige Verhandlungen.

## 9. Conclusio

Die Klimapolitik der Europäischen Union ist ein relativ junges Politikfeld, das sich in historischer Betrachtung von einer Formierungs- und Etablierungsphase hin zu einer momentanen Implementierungs- und Evaluierungsphase entwickelt hat. Seit der klimapolitischen Bewusstmachung Ende der 1980er Jahre, der Verabschiedung der UNFCCC und des Kyoto-Protokolls sowie der vorläufig aktivsten Phase der EU-Klimapolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, sind gerade einmal 25 Jahre vergangen. Kaum ein Politikfeld hat sich in dieser Zeit derart schnell weiterentwickelt wie die Klimapolitik. Gleichzeitig drängt das Problem „Klimawandel“ die Staaten zu schnellen Handlungen. Vor allem seit der Jahrtausendwende ist eine Tendenz zu erkennen, die den Klimawandel als interdisziplinäres Problem wahrnehmen lässt – auch die klimapolitische Politikgestaltung der EU orientiert sich in diese Richtung. Für die EU zeigen sich die Ergebnisse der Klimapolitik nicht als jene per se, sondern in ihrer jeweiligen Umsetzung und Ausformung in verschiedenen Politikfeldern, beispielsweise in Energie-, Wirtschafts-, Verkehrs- oder Technologiepolitik. In dieser Diplomarbeit wurde, diesem Grundmuster der Klimapolitik entsprechend, auf eine Verknüpfung von verschiedenen Forschungsbereichen zurückgegriffen, wobei ein Schwerpunkt auf energiepolitische Aspekte gelegt wurde.

Methodisch wurde für diese Diplomarbeit auf qualitative Text-, Inhalts- und Dokumentenanalysen zurückgegriffen, um so das Betrachtungsfeld nach seinen Handlungs- und Ereignisabläufen offen zu analysieren. Den Dokumenten der EU wurde dabei eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Die Dokumentenanalyse und ihre Grundfrage, wer teilt wem was und in welcher Intensität mit, ergab Aufschluss über die Ambivalenz des politischen Systems der EU. Die untersuchten Dokumente dienen einerseits der Information und vertreten andererseits auch gleichzeitig die Interessen der EU. Durch die diskursanalytische Ausrichtung der Policy-Analyse konnten die naturwissenschaftlichen Debatten, die gerade für die Klimapolitik eine unumgängliche Basis darstellen, mit einbezogen werden. Außerdem wird damit ersichtlich, in welcher Phase des Policy-Cycles sich die aktuelle EU-Klimapolitik befindet. Für das theoretische Grundgerüst, das dieser Untersuchung zugrunde liegt, wurde eine Synthese aus mehreren theoretischen Strömungen geschaffen. Aufbauend auf den Erklärungen des Neofunktionalismus und dem darin zentralen „Spill-over-Effekt“ bildet der akteurszentrierte Institutionalismus einen notwendigen theoretischen Zusatz um institutionelle Neuerungen und Akteurs-Interaktionen zu erklären.

Mit dem Multi-Level-Governance-Ansatz, der die Bedeutung der unterschiedlichen Handlungsebenen der EU-Klimapolitik unterstreicht, werden die theoretischen, institutionellen, analytischen und konzeptionell-begrifflichen Rahmenbedingungen ergänzt.

Die Thematik Klimawandel ist kaum an Aktualität, Relevanz und Einflussbereich zu übertreffen. Dennoch, oder vielleicht gerade deshalb, hat sich eine breite kontroversielle Diskussion über ihren augenblicklichen Umsetzungsbedarf ausgelöst. Der Klimawandel ist ein sehr spezielles Politikfeld, weil im Unterschied zu anderen Politikbereichen die Auswirkungen nicht nur im nationalen Umfeld, sondern global wahrgenommen werden. Zusätzlich sind die Folgen der Klimaänderung regional unterschiedlich gestreut. Die EU muss sich auf naturwissenschaftliche Prognosen über den Klimawandel und seine Ursachen bzw. Folgen stützen, um entsprechende Mitigations- bzw. Adaptionsmechanismen implementieren zu können. Die Klimapolitik steht in einem Interdependenzverhältnis zur (natur-)wissenschaftlichen Forschung. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf den Sachstandsberichten des IPCC, die nach jeder Publikation Argumente von Klimawandel-Kritikern wissenschaftlich zu entkräften wissen. Dennoch gibt es nach wie vor Zweifel an der anthropogenen Einwirkung auf die momentane globale Erwärmung – allerdings ist die Skepsis in den USA oder in China stärker verankert als in Europa. Die USA sind auch in internationalen Klimaverhandlungen weniger zu tiefgreifenden Maßnahmen oder gar Reformen kompromissbereit als die Mitgliedstaaten der EU. Die wahrgenommene Häufung extremer Wetterphänomene, die zwar nicht immer in einem kausalen Zusammenhang mit der Klimaänderung stehen müssen, sowie die naturwissenschaftlichen Studien, haben in Europa damit in den letzten Jahren zu einem „Boom“ des fassbaren Klimawandels und seiner Politik geführt. Die Analyse der Ursachen und Folgen der Klimaänderung bzw. die Kontextualisierung des Klimadiskurses haben deutlich gemacht, in welchem Konfliktfeld sich die Klimapolitik – zwischen scheinbarer wissenschaftlicher Einigkeit und politisch instrumentalisierten Kontroversen – befindet.

***Die Klimapolitik der EU steht, wie in der ersten Hypothese angenommen, tatsächlich in einem reziproken Verhältnis von europäischen und internationalen Handlungssträngen.***

Dies zeigt nicht nur die aktuelle Klimapolitik, sondern auch ihre historische Entstehung, Entwicklung und Etablierung. Die seitens der EU angestrebte internationale Führungsrolle kann nur dann glaubhaft vermittelt werden, wenn die internen europäischen Strategien, Programme und Maßnahmen erfolgreich implementiert werden. Damit entsteht gleichzeitig

ein innerer Umsetzungszwang der ambitionierten aber oft nur normativen Zielsetzung der EU. Die inneren Strukturen der Union setzten allerdings nur bedingt eine aussichtsreiche internationale Führungsrolle der EU voraus. Als die Klimapolitik in den 1970er und 1980er Jahren aus einer allgemeinen Umweltpolitik entstanden ist, war eine gemeinschaftliche europäische Leadershipmöglichkeit eigentlich unmöglich. Im Vorfeld der Verabschiedung der UNFCCC, also zu Beginn der 1990er Jahre, wuchs und etablierte sich nach und nach jenes Muster, das auch heute noch für die Orientierung der EU-Klimapolitik maßgeblich ist. Die EU-ropäische Klimapolitik ist einerseits geprägt von der internationalen Klimadiplomatie und ihren Produkten, den Abkommen, und andererseits von der Eigendynamik der europäischen Integration. Die EU stößt durch die enge Verknüpfung mit der internationalen Klimapolitik aber auch an ihre machtpolitischen Grenzen, wie die nicht gänzlich erfolgreichen Führungsversuche bei den letzten Klimagipfeln in Kopenhagen und Cancún zeigten. Nichtsdestotrotz existiert durch die veränderte geopolitische Konstellation ein gewisses Vakuum, das die EU mit der stark energiepolitischen und marktwirtschaftlichen Ausrichtung versucht auszufüllen – allerdings mit dem Nachteil der Eingrenzung der Handlungsräume durch die Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007, deren Schwierigkeiten die EU nach wie vor intern und extern politisch lähmen.

Die EU-Klimapolitik setzt sich hauptsächlich aus einer europapolitischen sowie einer internationalen Komponente zusammen. Die beiden Elemente sind zwar allein analysierbar, wie in dieser Diplomarbeit auch gezeigt wurde, ergeben aber dennoch nur im Zusammenspiel die EU-Klimapolitik. Das Gesamtziel, die klimapolitische Mitigation und Adaption, machen allerdings ohne ein gemeinschaftliches internationales Vorgehen und einem globalen Abkommen nur bedingt Sinn, da der grenzüberschreitende Charakter des Klimawandels dabei nicht berücksichtigt werden würde. Durch den Input der internationalen Ebene können innerhalb der EU klimapolitische Vertiefungen entstehen. Die globale Klimapolitik gibt dabei nicht nur die formalen Rahmenbedingungen an die EU weiter, sondern wirkt auch informell auf die Geschwindigkeit und die Intensität der Maßnahmen ein. Zugleich kann Europa aber auch ein „role model“ für andere Staaten sein und in der Rolle als globaler klimapolitischer „Musterschüler“ den kommunikationspolitischen Stellenwert des Problems beeinflussen.

Die Klimapolitik der EU hat sich unter der Anleitung der Mitgliedstaaten innereuropäisch ständig weiter entwickelt – von den umweltpolitischen Anfängen in den 1970er Jahren, über den Wendepunkt der Einheitlichen Europäischen Akte, der zunehmenden „Globalisierung“

und der Entwicklung des internationalen Führungsanspruchs bis hin zur begrifflichen Verankerung des Klimawandels im Vertrag von Lissabon. Dafür waren hauptsächlich ökonomische, ökologische, europapolitische sowie geopolitische Motive verantwortlich. War in den 1980er und 1990er Jahren vor allem die politische Bewusstmachung des Klimawandels zentral, vollzog sich Ende der 1990er Jahren auch eine semiotische Änderung. Denn erst ab 2000 kann von einer EU-Klimapolitik als eigenständiges Politikfeld, mit speziellem energiepolitischem Fokus, gesprochen werden. Nach der informellen Etablierung der Klimapolitik in den 1990er Jahren, „verrechtlichte“ sich in formeller Hinsicht der Politikbereich bis zu seiner momentanen Ausführungen in den jüngsten Vertragsänderungen. Eine wirklich entscheidende Rolle spielt die EU als Organisation per se auf beiden wichtigen Ebenen erst seit dem letzten Jahrzehnt, da eine Verschiebung nationaler klimapolitischer Kompetenzen auf die supranationale Ebene vollzogen wurde. Zuvor war die innere Konsolidierung noch zu unstrukturiert, als dass man daraus eine Europäisierung im engeren Sinne konstatieren könnte.

Generell gilt für die klimapolitischen Lösungsperspektiven der EU: Langfristigkeit vor Kurzfristigkeit. Allerdings darf nicht unbeachtet gelassen werden, dass der Klimawandel und die Klimapolitik nur in stetigen Etappen erfasst werden können und sehr langfristige Programme dementsprechend schwer beobachtbar sind. Damit entziehen sich die Instrumente teilweise einer Erfolgskontrolle. Lediglich die Messungen über das Ausmaß und die Art des Energieverbrauchs, sowie über die Emissionsleistung der EU können einen raschen Aufschluss über die Wirksamkeit von Strategien und Programmen geben. Den großen Vorteil, den die EU-Klimapolitik hingegen hat, ist, dass sowohl ihre kurz- als auch ihre langfristigen Maßnahmen im Einklang mit seit jeher zentralen Inhalten der Union stehen – so bilde(te)n bereits bestehende Prioritäten wie Marktliberalisierungen, die Schaffung eines Energiebinnenmarktes oder Technologieförderungen beschleunigende Motive. Die Union hat es sich dabei zur Hauptaufgabe gemacht, einen Ausgleich zwischen notwendigen Maßnahmen um den Klimawandel zu bekämpfen bzw. ihn zu begrenzen und den Forderungen der Wirtschaft zu finden. Zentral für den Klimaschutz ist die Verringerung schädlicher Emissionen, ohne dabei den Energiesektor zu vernachlässigen. *Damit kann auch die zweite Hypothese verifiziert werden. Der wirtschafts- und energiepolitische Entstehungs-kontext der EU-Klimapolitik ist in den Instrumenten, Maßnahmen und Strategien bis heute sichtbar.* Die vier analysierten Eckpunkte Emissionen, Energie, Wirtschaft und Innovation reihen sich ebenso um die Argumentation, die nicht nur strategisch, sondern auch inhaltlich

ihren Widerhall in der aktuellen EU-Klimapolitik findet. Dies zeigt sich auch in der Implementierungsphase, die ab 2000 ihren bisherigen Höhepunkt erreicht hat und einen hohen Regulierungs-Output mit einer entsprechenden Erweiterung an energie-, wirtschafts- und klimapolitischen Aktivitäten bewirkt. Die Analyse der Energiepolitik, die sich in dieser Diplomarbeit wie ein roter Faden durch die einzelnen Kapitel gezogen hat, zeigt, wie verzahnt die Klimapolitik mit anderen Politikfeldern ist. Die Grenzen zwischen den beiden Bereichen verschwimmen zusehends und die instrumentalen Überschneidungen geben einen Einblick in die realpolitischen Formen klimapolitischen Handelns. Die energiepolitische Fokussierung zeigt einerseits die innere Verwobenheit und andererseits mit Hilfe des politikwissenschaftlichen Vergleichs die substantiellen Probleme der Klimapolitik auf.

*Die dritte Hypothese, die EU-Klimapolitik befinde sich in einem Konfliktfeld zwischen einer Diversifizierung der nationalen Interessenslagen und einer Vereinheitlichen durch die angestrebte internationale Führungsrolle, kann nach eingehender Analyse in dieser Diplomarbeit ebenfalls bestätigt werden.* Dieser Umstand ist nach wie vor der Hauptgrund der Implementierungsschwierigkeiten der EU-Klimapolitik. Die Instrumente der EU-Klimapolitik stellen eine mögliche Form dar, dem Klimawandel politisch zu begegnen und ihn zu „regieren“. Die EU kann nur dann effektiv handeln, wenn ihr die Mitgliedstaaten geeignete Kompetenzen übertragen. Im Energiesektor beispielsweise mangelt es momentan an einer gemeinsamen Vorgehensweise. Durch die starke energiepolitische Ausrichtung (Schlagwörter: Emissionsreduktion, Energieeffizienz und erneuerbare Energien) kann es zu unterschiedlich schnellen Entwicklungen durch die hierarchische Kompetenzverteilung zwischen Nationalstaaten und EU kommen. Die EU gibt zwar die Leitlinien der Klimapolitik vor, umsetzen müssen es aber nach wie vor die Mitgliedstaaten, die daher über Erfolg oder Misserfolg des Prozesses entscheiden. Auf internationaler Ebene muss die EU ebenso wie auf europäischer Ebene die Machtsphären der Mitgliedstaaten ausgleichen. An den internationalen Verhandlungen nehmen nicht nur die 27 Mitgliedstaaten der Union, sondern auch die EU per se teil. Hier ist der interne Konflikt zwischen nationalstaatlicher Diversifizierung und europäischer Vereinheitlichung quasi vorprogrammiert.

Klar ist jedoch, dass auf europäischer Ebene die Kräfte weitaus besser gebündelt werden können als auf nationalstaatlicher Ebene – gerade in Hinblick auf die grenzüberschreitenden Thematiken im Umweltsektor oder in der Energieversorgungssicherheit. Die Akteurskonstellation der EU-Klimapolitik steht ebenfalls in diesem Kontext, der von Interaktion

zwischen europäischer und nationalstaatlicher Ebene definiert wird. Der Motor der klimapolitischen Integration ist die supranationale Europäische Kommission, die sich zum Teil im Konflikt mit dem Europäischen Parlament und dem intergouvernementalen Rat befindet, wobei zwischen-staatliche Konfliktlinien sichtbar werden. Dennoch gilt die Kommission unumstritten als zentraler Akteur der Klimapolitik – auf europäischer wie auch auf internationaler Ebene. Die Kommission beginnt bei festgefahrenen und komplexen Situationen Dialog-fördernde Mechanismen einzusetzen. Die von ihr produzierten und in dieser Diplomarbeit „normative Instrumente“ genannten Dokumente, haben in der Klimapolitik daher einen gewichtigen Einfluss. Der starke Empfehlungscharakter ist darin ebenso enthalten wie die Zielgerichtetheit, die beispielsweise die Forcierung von Reduktionszielen über die Entscheidung des Prozesses stellt. Zunächst entwickelt die EU Zielvorstellungen, um Handlungsfelder definieren zu können. Erst danach entscheidet sie über den Einsatz geeigneter Instrumente. Diese numerischen Zielvorgaben (z.B. die „20-20-20-Strategie“) sind für die EU wichtiger als für andere Staaten oder Organisationen, da die Klimapolitik der Union auf regulativen Maßnahmen aufbaut. Die Ziele bestimmen also die Aktivitäten der EU und über ihre Vielfalt, wie die zahlreichen Programme, Strategien und Aktionspläne zeigen.

Durch die aufgelistete Vielzahl an Mitteilungen, Beschlüssen, Richtlinien, Verordnungen, Grün- und Weißbüchern entsteht ein sehr komplexes und aktives Bild der EU-Klimapolitik. Die beiden klimapolitischen Handlungsstränge Mitigation und Adaption sind dabei noch weitgehend voneinander getrennt. In ihrer Grundmotivation sind diese Instrumente mit Schlagwörtern überhäuft – oft mangelt es aber am Implementierungswillen, sodass die Frage offen bleiben muss, inwiefern der Durchführungsprozess auch tatsächlich erfolgreich sein wird. Der Ausdruck „*in other words, too much talk, too little action*“<sup>568</sup> trifft den Kern der Problematik. Während die einzelnen klimapolitischen Instrumente schrittweise verändert wurden, hat sich die Implementierungsfähigkeit dafür kaum weiterentwickelt. Allerdings fehlt in der wissenschaftlichen Literatur noch eine grundlegende Auseinandersetzung damit. Die Schwierigkeiten in der Umsetzung des ETS können dafür exemplarisch angeführt werden. Das ETS steht aber auch als Beispiel für die Entwicklungsfähigkeit der EU-Programme, da für jede Phase Änderungen und Anpassungen durchgeführt wurden. Durch unabhängige Evaluierungen könnten bereits bestehende Schwerpunkte und deren Instrumente zur Realisierung überprüft und mögliche Probleme erkannt und verbessert werden, um so

---

<sup>568</sup> Giddens (2009), S. 197.

Fehlentwicklungen auszugleichen. Dabei darf der Einfluss der Öffentlichkeit nicht außer Acht gelassen werden. Die große Zustimmung einer stärkeren Vergemeinschaftung im Bereich der Klimapolitik könnte die weitverbreitete Euroskepsis auflockern. Eine erfolgreiche Kommunikation der Klima-bezogenen Maßnahmen innerhalb der EU ist ein Beispiel für ein „Europa der Ergebnisse“, das trotz der Abstraktheit der Klimapolitik für die Bevölkerung damit fassbar wäre.

Für Ausblicke über mögliche zukünftige Modelle der Klimapolitik sind Szenarien bedeutend. Nicht nur auf wissenschaftlicher Basis, wie etwa im Rahmen des IPCC, sondern auch mit möglichen strategischen und politischen Inhalten. Die zentrale Frage hierbei ist, in welcher Form und welcher Intensität die Mitigations- und Adaptionspolitik für die Zeit kurzfristig bis 2012, mittelfristig bis 2020 und langfristig für die Zeit nach 2020 ausgestaltet sein wird. Dabei haben die Szenarien eine nicht unbedeutende Wirkung auf die Politik, da gerade der Klimawandel auch langfristig geplante und orientierte Maßnahmen benötigt. Allerdings ist zwischen dem Verständnis von „langfristig“ in naturwissenschaftlicher und politischer Hinsicht ein Unterschied zu erkennen. Die Frage ist daher, ob die bereits verabschiedeten und implementierten Maßnahmen der Staats- und Regierungschefs der EU für die Zukunft „richtig“, d.h. adäquat in der Bekämpfung und in der Anpassung an den Klimawandel, sind.

Der Kyoto-Prozess, der mit den Ergebnissen der Klimakonferenz in Durban 2011 zumindest partiell in einer zweiten Verpflichtungsperiode weitergeführt wird, zeigt, dass der Entwicklungsgang der internationalen und rechtlich-verbindlichen Klimapolitik keineswegs linear verläuft. Nach mehrfach als gescheitert geltenden Klimaverhandlungen, wie beispielsweise die COP15 in Kopenhagen, geht es mittlerweile weniger um konkrete Zielsetzungen – es kommt vielmehr darauf an, den Prozess in Gang zu halten. Die Untersuchung des Engagements der EU in internationalen Klimaverhandlungen macht deutlich, dass der Einfluss der Union zwar stetig zunimmt, einzelne Staaten wie die USA oder China, machtpolitisch aber nach wie vor dominierend sind. Da die Union aber nicht als Akteur in einem abgeschlossenen Weltsystem agiert, sondern unter Einfluss der Positionen großen Länder steht, wird es darauf ankommen, sich als „global player“ in der internationalen Community zu behaupten. Die Klimapolitik der EU strebt daher eine „moralische“ Führungsrolle an. Unbestritten bleibt die Tatsache, dass die Klimapolitik der EU in ihrer Struktur, Zusammen- und Zielsetzung sowie in der Beteiligung der Akteure und dem internationalen Auftreten vergleichbare „Projekte“ weltweit vergeblich suchen wird.

## *Verzeichnisse*

### **Literaturverzeichnis**

- Aldy, Joseph E. (2007): *Architectures for agreement. Addressing global climate change in the post-Kyoto world*, Cambridge u.a.
- Andonova, Liliana (2004): *Transnational politics of the environment. The European Union and environmental policy in Central and Eastern Europe*, Cambridge.
- Artlieb, Marion (2002): *Die Klimapolitik der Europäischen Union*, Dipl., Wien.
- Beck, Ulrich (2007): *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*, Frankfurt/Main.
- Behringer, Wolfgang (2010): *A Cultural History of Climate Change*, Cambridge.
- Benz, Arthur (2007) Hg.: *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden.
- Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (2006) Hg.: *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden.
- Blockstein, David E./Wiegman, Leo A.W (2010): *The climate solution consensus*, Washington u.a.
- Bloom, Arnold (2010): *Global Climate Change. Convergence of Disciplines*, Sunderland.
- Brunnengräber, Achim (2008): *Das Klima neu denken. Eine sozial-ökologische Perspektive auf die lokale, nationale und internationale Klimapolitik*, Münster.
- Brunnengräber, Achim (2009): *Die politische Ökonomie des Klimawandels*, München.
- Brunnengräber, Achim/Walk, Heike (2007) Hg.: *Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt*, Baden-Baden.
- Caro, Céline-Agathe/Rüth, Christiane (2011): *Von Kyoto bis Durban – Die Klimapolitik der Europäischen Union*, in: *Auslandsinformationen* 4/2011, Sankt Augustin.
- Compston, Hugh (2010): *Climate change and political strategy*, London u.a.
- Conzelmann, Thomas : *Neofunktionalismus*, in : *Schieder, Siegfried/Spindler Manuela (2006) Hg.: Theorien der Internationalen Beziehungen*.
- Del Fabro, Benjamin (2007) : *Internationale sowie europäische klimapolitische Rahmenbedingungen und ihre Umsetzung in Österreich. Eine policy-analytische Betrachtung*, Dipl., Wien.
- Delreux, Tom (2011): *The EU as an international environmental negotiator*, Farnham.
- Europäische Kommission: *Eurobarometer 71*, September 2009.
- Europäische Kommission: *Special Eurobarometer 372*, Oktober 2011.
- Eywo, Florian (2010): *The EU as global normative power. The EU position in global climate policy discourse*, Dipl., Wien.
- Fendt, Alexander (2010): *Ergebnisse der UN-Klimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 und Perspektiven eines internationalen Emissionshandelssystems*, Dipl., Wien.

- FitzRoy, Felix R./Papyrakis, Elissaios (2010): An Introduction to Climate change Economics and Policy, London.
- Geden, Oliver/Fischer, Severin (2008): Die Energie- und Umweltpolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Baden-Baden.
- Giddens, Anthony (2009): The Politics of Climate Change, Cambridge.
- Glaser, Rüdiger (2001): Klimageschichte Mitteleuropas. 1000 Jahre Wetter, Klima, Katastrophen, Darmstadt.
- Grimmel, Andreas (2009): Politische Theorien der Europäischen Integration. Ein Text- und Lehrbuch, Wiesbaden.
- Gundel, Jörg/Lange, Knut Werner (2011) Hg.: Klimaschutz nach Kopenhagen – Internationale Instrument und nationale Umsetzungen, Tübingen.
- Fischer Weltalmanach (2009): Zahlen – Daten – Fakten. Schwerpunkt Klima, Frankfurt am Main.
- Harris, Paul G. (2009) Hg.: The Politics of Climate Change. Environmental Dynamics in International Affairs, London et.al.
- Harris, Paul G.: Climate change in: Kütting, Gabriela (2011): Global Environmental Politics. Concepts, theories and case studies, London.
- Helm, Dieter: Climate-change policy: Why has so little been achieved?, in: Oxford Review of Economic Policy (2008) Vol. 24, No. 2.
- Holzer, Christian (2008): Die rechtliche Ausgestaltung des Emissionshandels in Österreich, Wien u.a.
- Holzinger, Katharina (2005): Competition, cooperation and communication. A theoretical analysis of different sources of environmental convergences and their interactions, Wien.
- Holzinger, Katharina (2007): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, Wiesbaden.
- Holzinger, Katharina et.al (2005): Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte, Paderborn u.a.
- Isak, Hubert (42009): Europarecht I. Strukturen – Institutionen – Verfahren, Wien.
- Jordan, Andrew et.al. (2010): Climate Change Policy in the European Union. Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaption, Cambridge u.a.
- Just, Daniela (2010): Klimapolitik post Kyoto. Eine Analyse der Konfliktlinien und Interessenskonstellationen unter besonderer Berücksichtigung der EU und USA, Dipl., Wien.
- Kappas, Martin (2009): Klimatologie. Klimaforschung im 21. Jahrhundert – Herausforderungen für Natur- und Sozialwissenschaft, Heidelberg.
- Knill, Christoph (2008): Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem, Opladen.
- Kraft, Michael E./Vig, Norman J: Environmental Policy from the 1970s to 2000. An Overview, in: Vig, Norman J. (42000) Hg.: Environmental Policy. New Directions for the Twenty-First Century.
- Kromp-Kolb, Helga/Formayer, Herbert (2007): Schwarzbuch Klimawandel. Wie viel Zeit bleibt uns noch?, Wien.

- Leal Filho, Walter (2011): *The Economic, Social and Political Elements of Climate Change*, Berlin u.a.
- Lemke, Christiane (2008): *Internationale Beziehungen. Grundkonzepte, Theorien und Problemfelder*, München u.a.
- Luif, Paul (2007): *Österreich, Schweden, Finnland. Zehn Jahre Mitgliedschaft in der Europäischen Union*, Wien, u.a.
- Mauelshagen, Franz (2010): *Klimageschichte der Neuzeit*, Darmstadt.
- Meßerschmidt, Klaus (2011): *Europäisches Umweltrecht. Ein Studienbuch*, München.
- Metz, Bert (2010): *Controlling Climate Change*, Cambridge.
- Müller, Michael (2007): *Der UN-Weltklimareport*, Köln.
- Müller-Kraenner, Sascha/Kremer, Martin (2010): *Von Kopenhagen nach Cancún. Roadmap für eine europäische Klima-Realpolitik*, in: *IP-Online-Exklusiv* von: <http://www.internationalepolitik.de/2010/07/08/von-kopenhagen-nach-cancun/>
- Peeters, Marjan (2006) Hg.: *EU Climate Change Policy. The Challenge of New Regulatory Initiatives*, Cheltenham, u.a.
- Pelling, Mark (2011): *Adaption to Climate Change. From resilience to transformation*, London.
- Pettenger, Mary E (2007) Hg.: *The social construction of climate change. Power, knowledge, norms, discourses*, Aldershot u.a.
- Pollak, Johannes/Schubert, Samuel/Slominski, Peter (2010): *Die Energiepolitik der EU*, Wien.
- Pollak, Johannes/Slominski, Peter (2006): *Das politische System der EU*, Wien.
- Raschauer, Nicolas/Wessely, Wolfgang (2010) Hg.: *Handbuch Umweltrecht. Eine systematische Darstellung*, Wien.
- Scharpf, Fritz W. (2000): *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen.
- Schneider Volker/Janning, Frank (2006): *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*, Wiesbaden.
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (2003) Hg.: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München et.al.
- Schuster, Gernot (2008): *Climate change policy in the United States of America and the European Union*, Dipl., Wien.
- Stern, Nicholas H. (2007): *The economics of climate change. The Stern review*, Cambridge.
- Stern Nicholas H. (2009): *Der Global Deal*, München.
- Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg, Wolff (2012) Hg.: *Europäisches Unionsrecht. Handkommentar*, Baden-Baden.
- Vogler, John: *The Challenge of the Environment, Energy and Climate Change*, in: Hill, Christopher/Smith, Michael (2011): *International Relations and the European Union*, Oxford.
- Voss, Martin (2010): *Der Klimawandel. Sozialwissenschaftliche Perspektiven*, Wiesbaden.

Weart, Spencer (2003): The discovery of Global Warming, Harvard University Press, Cambridge, 2003, von: <http://www.aip.org/history/climate/>

Westle, Bettina (2009) Hg.: Methoden der Politikwissenschaft, Baden-Baden.

Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (2007) Hg.: Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration

Wicke, Lutz (2006): Kyoto Plus. So gelingt die Klimawende, München.

Wirtschaftskammer Österreich (2007): Fortschrittsblöcke im EU-Reformvertrag. Fact Sheet, Wien.

Wöhlcke, Manfred (1997): Ökologische Sicherheit – Neue Agenda für die Umweltpolitik?, Baden-Baden.

Worldwatch Institute (2009) Hg.: Zur Lage der Welt 2009. Ein Planet vor der Überhitzung. Intelligente Politik gegen ein destabilisiertes Klima, Münster.

Wurm, Bernadette (2010): Die EU-Arktispolitik im internationalen Kontext, Dipl., Wien.

Wurzel, Rüdiger (2011): The EU as a leader in international climate change politics, Abingdon u.a.

## Quellenverzeichnis

*alle Online-Quellen wurden zuletzt am 20.12.2011 besucht*

### **Online-Quellen mit Bezug zur Europäischen Union:**

Agency for the Cooperation of Energy Regulators:

[http://www.acer.europa.eu/portal/page/portal/ACER\\_HOME](http://www.acer.europa.eu/portal/page/portal/ACER_HOME)

Bekämpfung der Entwaldung:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/ev0007\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/ev0007_de.htm)

Beschreibung des Tätigkeitsfeldes des Klimakommissariats:

[http://ec.europa.eu/dgs/clima/mission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/clima/mission/index_en.htm)

Climate Policy Mainstreaming:

<http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/mainstreaming>

Connie Hedegaard: „Durban conference delivers breakthrough for climate:

[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2011-12-11\\_01\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2011-12-11_01_en.htm)

Connie Hedegaard: “Europe goes to Durban with a very clear positions and priorities”

[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/hedegaard/about/docs/letter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hedegaard/about/docs/letter_en.pdf)

Connie Hedegaard on the EU’s progress towards meeting its Kyoto Protocol targets:

[http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news\\_2011100701\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2011100701_en.htm)

Das Klima- und Energiepaket der EU:

[http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm)

Die Europäische Kommission bei der Arbeit – Grundlegende Fakten:

[http://ec.europa.eu/atwork/basicfacts/index\\_de.htm#process](http://ec.europa.eu/atwork/basicfacts/index_de.htm#process)

Europäische Parlament: Kurzdarstellungen der EU – Klimaänderung und Umwelt:

[http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=de&id=73&ftuId=FTU\\_4.10.7.html](http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=de&id=73&ftuId=FTU_4.10.7.html)

Europäische Umweltagentur:

<http://www.eea.europa.eu/de>

Europäischer Sozialfonds:

<http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=de>

European Commission: EU action against climate change. The EU Emission Trading Scheme:

[http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/ets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/ets_en.pdf)

European Commission: The ECCP – EU Action against Climate: Change:

[http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/eccp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/eccp_en.pdf)

Generaldirektion Klimapolitik (DG-CLIMA):

[http://ec.europa.eu/dgs/clima/mission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/clima/mission/index_en.htm)

Häufig gestellte Fragen zur Suche nach Veröffentlichungen und Dokumenten der EU:

[http://europa.eu/documentation/faq/index\\_de.htm](http://europa.eu/documentation/faq/index_de.htm)

Kommissariat – Climate Action:

[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/hedegaard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hedegaard/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/index_en.htm)

Kommissariat – Climate Action – Dokumente und Berichte:

[http://ec.europa.eu/climateaction/key\\_documents/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/climateaction/key_documents/index_de.htm)

Letter from President Barroso to Connie Hedegaard outlining the role and portfolio of the Commissioner for Climate Action (November 2009):

[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2011-10-10\\_01\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2011-10-10_01_en.htm)

Letter from President Barroso to Günther Oettinger outlining the role and portfolio of the Commissioner for Energy (November 2009):

[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/mission\\_letters/pdf/oettinger\\_energy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/mission_letters/pdf/oettinger_energy_en.pdf)

Politische Leitlinien für die nächste Kommission. José Manuel Barroso, 2011:

[http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_de.htm)

Preparations for the 17th Conference of the Parties (COP17):

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/envir/125026.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/envir/125026.pdf)

Presseaussendung IP/10/1699 vom 11.12.2010:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1699&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>

Rat der Europäischen Union/Umweltrat:

<http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/environment.aspx?lang=de>

Umweltrat:

<http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=415&lang=de>

Veröffentlichungen des deutschen Umweltbundesamtes über Klimapolitik:

[www.umweltbundesamt.de/klimaschutz/veroeffentlichungen/eu\\_klimapolitik.ppt](http://www.umweltbundesamt.de/klimaschutz/veroeffentlichungen/eu_klimapolitik.ppt)

## **Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung**

Summaries EU Legislation Documents

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm)

Aktionsplan für Biomasse:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/127014\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/127014_de.htm)

Aktionsplan für Energieeffizienz (2007-2012)

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/127064\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/127064_de.htm)

Aktionsplan für Umwelttechnologie:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/128143\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128143_de.htm)

Anpassung an den Klimawandel:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/128193\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128193_de.htm)

Bekämpfung des Klimawandels:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/index\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/index_de.htm)

Demonstration der Abscheidung von und Speicherung von Kohlendioxid:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/128203\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128203_de.htm)

Einführung in das Europäische Programm zur Klimaänderung (ECCP):

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/l28185\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/l28185_de.htm)

Elemente einer zukünftigen Klimastrategie:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/l28157\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/l28157_de.htm)

Energieeffizienz im Jahr 2020:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/en0002\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/en0002_de.htm)

Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Energiequellen:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/en0009\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/en0009_de.htm)

Geologische Speicherung von Kohlendioxid:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/l28201\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/l28201_de.htm)

Klimaänderungen und Entwicklungszusammenarbeit:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/sectoral\\_development\\_policies/r12542\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/sectoral_development_policies/r12542_de.htm)

Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) (2007-2013):

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/n26104\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/n26104_de.htm)

Siebtes Rahmenprogramm (2007-2013)

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/energy/european\\_energy\\_policy/i23022\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/i23022_de.htm)

Strategie zum Klimawandel: Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels bis 2020 und darüber hinaus:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/l28188\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/l28188_de.htm)

Umwelthaftung – Richtlinie:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/l28120\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/l28120_de.htm)

### **Quellen mit Bezug zu den Vereinten Nationen:**

Cancún Agreement Decision 1/CP.16:

<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>

Copenhagen Accord - Decision 2/CP.15:

<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>

Ergebnisse der UN-Klimakonferenz in Durban – Press Release:

[http://unfccc.int/files/press/press\\_releases\\_advisories/application/pdf/pr20111112cop17final.pdf](http://unfccc.int/files/press/press_releases_advisories/application/pdf/pr20111112cop17final.pdf)

Fact Sheets:

[http://unfccc.int/press/fact\\_sheets/items/4991.php](http://unfccc.int/press/fact_sheets/items/4991.php)

Glossar zu klimarelevanten Begriffen:

<http://www.klimawandelanpassung.at/apps/glossar/>

Glossar zu AR4 mit klimarelevanten Begriffen:

[http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_appendix.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_appendix.pdf)

Introduction to UNFCCC and Kyoto Protocol:

[http://unfccc.int/press/fact\\_sheets/items/4978.php](http://unfccc.int/press/fact_sheets/items/4978.php)

[http://unfccc.int/press/fact\\_sheets/items/4977.php](http://unfccc.int/press/fact_sheets/items/4977.php)

Intergovernmental Panel on Climate Change:

[www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)

[http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_and\\_data\\_reports.shtml#1](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml#1)

IPCC Assessment Report 4 Synthesis Report:

[http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf)

Report of the COP13 (2008), Addendum, Action taken by the Conference of the Parties as its thirteenth session:

<http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>

Webcast of United Nations Climate Change Conference Panama: Press Briefing, 7. Oktober 2011:

<http://www.unmultimedia.org/tv/webcast/>

UNFCCC / Convention:

[http://unfccc.int/essential\\_background/convention/background/items/2853.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/2853.php)

### **Mediennachweise:**

<http://www.orf.at> vom 1.12.2010

<http://www.orf.at> vom 11.12.2010

<http://www.orf.at> vom 11.12.2011

<http://www.orf.at/stories/2027320/2027318/> vom 28.11.2010

<http://kurier.at/wirtschaft/2041813.php> vom 7.12.2010

<http://www.focus.de> vom 1.12.2010

<http://www.tagesschau.de/ausland/klimakonferenz188.html> vom 1.12.2010

<http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/0,1518,731894,00.html> vom 1.12.2010

<http://derstandard.at/1291454524383/Klimagipfel-in-Cancun-CO2-Abscheidung-alarmiert-Klimaschuetzer> vom 7.12.2010

Die Presse, 26.11.2011.

Die Presse, 12.12.2011

## Dokumentenverzeichnis

### Dokumente der Kommission

KOM(1988)238	Der Binnenmarkt für Energie
KOM(1988)656	Der Treibhauseffekt und die Gemeinschaft
KOM(1994)659	Grünbuch - Für eine Energiepolitik der Europäischen Union
KOM(1995)682	Weißbuch – Eine Energiepolitik für die Europäische Union
KOM(1995)689	Eine Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO <sub>2</sub> Emissionen von Personenkraftwagen und zur Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs
KOM(1996)421	Weißbuch - Eine Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft
KOM(1998)352	Klimaänderungen – Zu einer EU-Strategie nach Kyoto
KOM(1998)571	Förderung der Einbeziehung von Umweltaspekten in die Energiepolitik der Gemeinschaft
KOM(1999)230	Vorbereitung für die Umsetzung des Kyoto-Protokolls
KOM(2000)87	Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union
KOM(2000)88	Mitteilung über politische Konzepte der EU zur Verringerung der Treibhausgasemissionen: zu einem Europäischen Programm zur Klimaänderung (ECCP)
KOM(2000)247	Aktionsplan zur Verbesserung der Energieeffizienz in die Europäische Gemeinschaft
KOM(2000)769	Grünbuch – Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit
KOM(2001)370	Weißbuch – Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft
KOM(2003)85	Klimaänderung und Entwicklungszusammenarbeit
KOM(2004)38	Stimulation von Technologien für nachhaltige Entwicklung: Ein Aktionsplan für Umwelttechnologie in der Europäischen Union
KOM(2005)35	Strategie für eine erfolgreiche Bekämpfung der globalen Klimaänderung
KOM(2005)265	Grünbuch über Energieeffizienz oder Weniger ist Mehr
KOM(2005)459	Verringerung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs
KOM(2005)565	Globale Überwachung von Umwelt und Sicherheit (GMES): Vom Konzept zur Wirklichkeit
KOM(2005)628	Mitteilung der Kommission – Aktionsplan für Biomasse
KOM(2006)6	Integriertes europäisches Aktionsprogramm für die Binnenschifffahrt
KOM(2006)34	Eine EU-Strategie für Biokraftstoffe
KOM(2006)105	Grünbuch – eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie
KOM(2006)231	Thematische Strategie für den Bodenschutz
KOM(2006)275	Grünbuch – Die künftige Meerespolitik der EU: eine europäische Vision für Ozeane und Meere
KOM(2006)545	Aktionsplan für Energieeffizienz: Das Potenzial ausschöpfen
KOM(2006)843	Nachhaltige Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen – Ziel: Weitgehend emissionsfreie Kohlenutzung nach 2020
KOM(2006)847	Auf dem Weg zu einem europäischen Strategieplan für Energietechnologie
KOM(2006)848	Fahrplan für erneuerbare Energien – Erneuerbare Energien im 21. Jahrhundert: Größere Nachhaltigkeit in der Zukunft
KOM(2007)1	Eine Energiepolitik für Europa
KOM(2007)2	Begrenzung des globalen Klimawandels auf 2 Grad Celsius
KOM(2007)140	Grünbuch – Marktwirtschaftliche Instrumente für umweltpolitische und damit verbundene politische Ziele

KOM(2007)540	Schaffung einer globalen Allianz gegen den Klimawandel zwischen der Europäischen Union und den am stärksten gefährdeten armen Entwicklungsländern
KOM(2007)354	Grünbuch – Anpassung an den Klimawandel in Europa – Optionen für Maßnahmen der EU
KOM(2007)723	Ein Europäischer Strategieplan für Energietechnologie (SET-Plan) – „Der Weg zu einer kohlenstoffarmen Zukunft“
KOM(2007)757	Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele von Kyoto
KOM(2008)13	Unterstützung der frühzeitigen Demonstration einer nachhaltigen Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen
KOM(2008)30	20 und 20 bis 2020 – Chancen Europas im Klimawandel
KOM(2008)241	Verbesserung der Energieeffizienz durch Informations- und Kommunikationstechnologien
KOM(2008)645	Bekämpfung der Entwaldung und der Waldschädigung zur Eindämmung des Klimawandels und des Verlustes der biologischen Vielfalt
KOM(2008)772	Energieeffizienz: Erreichung des 20%-Ziels
KOM(2009)44	Grünbuch – TEN-V: Überprüfung der Politik – Ein besser integriertes transeuropäisches Verkehrsnetz im Dienst der gemeinsamen Verkehrspolitik
KOM(2009)147	Weißbuch – Anpassung an den Klimawandel: Ein europäischer Aktionsrahmen
KOM(2009)163	Grünbuch – Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik
KOM(2009)519	Investitionen in die Entwicklung von Technologien mit geringen CO <sub>2</sub> -Emissionen (SET-Plan)
KOM(2010)66	Grünbuch Waldschutz und Waldinformation: Vorbereitung der Wälder auf den Klimawandel
KOM(2010)265	Analyse der Optionen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als 20% und Bewertung des Risikos der Verlagerung CO <sub>2</sub> -Emissionen
KOM(2010)629	Grünbuch: EU-Entwicklungspolitik zur Förderung eines breitenwirksamen Wachstums und einer nachhaltigen Entwicklung
KOM(2011)48	Grünbuch: Von Herausforderungen zu Chancen: Entwicklung einer gemeinsamen Strategie für die EU-Finanzierung von Forschung und Innovation
KOM(2011)144	Weißbuch – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem

## **Entscheidungen**

Entscheidung 280/2004/EG	Entscheidung über ein System zur Überwachung der Treibhausgasemissionen in der Gemeinschaft und zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls
Entscheidung 779/2007/EG	Entscheidung über ein Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz
Entscheidung 406/2009/EG	Entscheidung über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020

## **Richtlinien**

Richtlinie 1999/31/EG	Richtlinie über Abfaldeponien
Richtlinie 2002/91/EG	Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden
Richtlinie 2003/87/EG	Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft

Richtlinie 2003/96/EG	Richtlinie zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom
Richtlinie 2004/101/EG	Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft im Sinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls
Richtlinie 2005/32/EG	Richtlinie zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte
Richtlinie 2006/40/EG	Richtlinie über Emissionen aus Klimaanlagen in Kraftfahrzeugen
Richtlinie 2007/60/EG	Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken
Richtlinie 2009/28/EG	Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen
Richtlinie 2009/29/EG	Richtlinie zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten
Richtlinie 2009/31/EG	Richtlinie über die geologische Speicherung von Kohlendioxid

### **Verordnungen**

Verordnung 1783/1999/EG	Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung
Verordnung 1698/2005/EG	Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)
Verordnung 842/2006/EG	Verordnung über bestimmte fluorierte Treibhausgase
Verordnung 1198/2006/EG	Verordnung über den Europäischen Fischereifonds
Verordnung 843/2007/EG	Verordnung hinsichtlich der Mengen für die Dauerausschreibung zum Wiederverkauf von Getreide aus Beständen der Interventionsstellen von Mitgliedstaaten auf dem Getreidemarkt
Verordnung 713/2009/EG	Verordnung zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden
Verordnung 911/2010/EG	Verordnung über das Europäische Erdbeobachtungsprogramm (GMES) und seine ersten operativen Tätigkeiten (2011-2013)

### **Beschlüsse**

Beschluss 969/2006/EG	Beschluss über das Siebte Rahmenprogramm der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) für Forschungs- und Ausbildungsmaßnahmen im Nuklearbereich (2007-2011)
Beschluss 1639/2006/EG	Beschluss zur Einrichtung eines Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2007-2013)
Beschluss 1982/2006/EG	Beschluss über das Siebte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007-2013)

### **Weitere EU-Dokumente:**

SEK(2006)317	Commission staff working document – Annex to the Green Paper – A European Strategy for Sustainable Competitive and Secure Energy
INI/2008/2105	2050: The future begins today – Recommendations for the EU's future integrated policy on climate change
Schlussfolgerungen des Rates vom 22.11.2004	

## Abbildungsverzeichnis

Abb.1	S.11	Idealtypischer Policy-Cycle / eigene Darstellung in Anlehnung an Jann/Wegrich, in Schubert/Bandelow (2003)
Abb.2	S.34	Klimaschwankungen im Holozän / in: Kappas (2009)
Abb.3	S.45	Motive der EU-Klimapolitik / eigene Darstellung
Abb.4	S.77	Eckpfeiler der EU-Klimapolitik / eigene Darstellung
Abb. 5	S.84	Mitigation und Adaption / eigene Darstellung
Abb.6	S.86	Instrumente der EU-Klimapolitik / eigene Darstellung

## Abkürzungsverzeichnis

ACER	Agency for the Cooperation of Energy Regulators
ALTENER	Alternative Energy Programme
AOSIS	Alliance of Small Island States
AR	Assesment Report / Sachstandsbericht
BRIC-Staaten	Brasilien, Russland, Indien und China
CCS	Carbon Capture and Storage / geologische Speicherung von Kohlenstoff
CDM	Clean Development Mechanism / Mechanismus für eine umweltverträgliche Entwicklung
CH <sub>4</sub>	Methan
CIP	Competitvness and Innovation Framework Programme / Rahmenprogram für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation
CLIM-Ausschuss	Ausschuss des Europäischen Parlament zum Klimaschutz
CO <sub>2</sub>	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
EAG / Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
ECCP	European Climate Change Programme / Europäisches Programm zur Klimaänderung
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EIB	European Investment Bank / Europäische Entwicklungsbank
ESA	European Space Agency / Europäische Weltraumorganisation
ETS	Emission Trading Scheme / Emissionshandelssystem
EU	Europäische Union
EUA	Europäische Umweltagentur
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoffe
GALILEO	europäisches Satellitennavigationsprogramm
GMES	Global Monitoring for Environment and Security

IEA	Internationale Energieagentur
INC	International Negotiating Committee
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change /Weltklimarat
JI	Joint Implementation / gemeinsame Umsetzungen
KOM-Dokumente	Dokumente der Europäischen Kommission
N <sub>2</sub> O	Lachgas
NAIADES	Navigation and Inland Waterway Action and Development in Europe
NGO	Non Governmental Organisation
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development /
OPEC	Organisation of the Petroleum Exporting Countries
ppmv	parts per million volume
SAVE	Specific Action for Vigorous Energy Efficiency
SET-Plan	Strategic Energy Technology Plan
UN	Vereinte Nationen
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change / Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen
WMO	World Meteorological Organisation

## **Abstract Deutsch**

Der Klimawandel ist omnipräsent. Durch die Aufmerksamkeit in Wissenschaft, Medien und Politik entwickelt sich die „drohende Katastrophe“ zu einem die Zeit definierenden Thema. War die Beschäftigung mit der Bekämpfung des Klimawandels zunächst rein wissenschaftlicher Natur, wurde die umweltpolitische „Modeerscheinung“ der 1970er und 1980er Jahre spätestens in den 1990er Jahren zu einem zentralen Feld internationaler Politik. Der räumliche Betrachtungsrahmen dieser Diplomarbeit liegt auf der Europäischen Union. Dabei wird nicht vornehmlich die Klimapolitik der einzelnen EU-ropäischen Mitgliedstaaten erfasst, sondern die EU als ein politischer Handlungsraum, der gleichzeitig in seiner Wechselwirkung mit der internationalen Politik ein spannendes und weltweit einzigartiges Beschäftigungsfeld darstellt. Die EU hat in den letzten Jahren auf mehreren Ebenen eine Klimapolitik entwickelt und versucht einen Ausgleich zwischen internen Politikentscheidungen und externem internationalem Mitgestaltungswillen zu finden. Einerseits betreibt die EU eine aktive supranationale Klimapolitik innerhalb Europas und andererseits versucht sie über die interne Politik auf externer internationaler Ebene eine Führungsrolle für die jährlich stattfindenden Klimaverhandlungen einzunehmen. Neben dem Wechselverhältnis zwischen europäischen und internationalen klimapolitischen Handlungssträngen ist der systematische Zusammenhang zwischen dem energiepolitischen Entstehungskontext und der aktuellen EU-Klimapolitik ein wiederkehrender Gesichtspunkt in dieser Diplomarbeit. Durch die in diesem Zusammenhang entwickelten Instrumente stellt die europäische Betrachtungsperspektive einen interessanten Untersuchungsgegenstand dar und lässt die abstrakten Elemente und Zielsetzungen der Klimapolitik konkret werden.

## **Abstract English**

Climate change is omnipresent. As a result of the increased attention in science, media and politics, climate change has become one of the major challenges of our time. Initially efforts to fight climate change were purely science-oriented. Having emerged as a trend in the 1970s and 1980s, focus on environmental policy established itself as an important matter in international politics in the 1990s. The research in this diploma thesis is concerned with the European Union. My intent is not to analyze the climate policy of individual EU member states, but to consider the Union as a single space of action, which, through its role in international policy, presents a unique field of study. In recent years the EU has developed a climate policy as it tries to balance internal policy decisions and external co-determination. On the one hand the EU pursues an active supranational climate policy within Europe. On the other hand the union attempts to seize the mantle at the annually held global climate change conferences. In addition to the interdependency between european and international lines of action, the systematical connection between the genesis of energy policy and the current EU-climate policy is recurring aspect in this thesis. The measures and instruments, which have been developed in this context, manifest the abstract elements as well as central ambitions of Europe's climate policy and outline the European approach as an interesting object of study.

# Lebenslauf

## Magdalena Reitbauer

Geburtsdatum: 26.06.1988  
Geburtsort: Deutschlandsberg

### Ausbildung:

Juni 2006: **Matura** mit ausgezeichnetem Erfolg am Bundesoberstufenrealgymnasium Birkfeld

Oktober 2006 - Jänner 2012: **Studium der Politikwissenschaft**, Leistungsstipendiatin aus den Fördermitteln des BMUKK

seit Oktober 2007: **Studium der Geschichte** an der Universität Wien

### Sprachenkenntnisse:

Deutsch	(Muttersprache)	Norwegisch	(gute Kenntnisse)
Englisch	(verhandlungssicher)	Kroatisch	(Grundkenntnisse)
Französisch	(gute Kenntnisse)	Latein	(Maturaniveau)
Spanisch	(gute Kenntnisse)		

### Arbeits- und Projekterfahrung

seit Oktober 2011: Tutorin an der **Historisch-Kulturwissenschaftlichen Fakultät** am **Institut für Geschichte** an der Universität Wien

März-Juni 2011: **Audio-Tutorin** für die Studienrichtung Geschichte

seit Mai 2008: Mitarbeiterin an diversen Konferenzorganisationen u.a. des **BMeiA**) sowie der **UNO** in Wien

Mai-Juni 2009: **Assistentin** im Zuge der Europawahlen bei PiFive Public Affairs, politisches Marketing

Juli-August 2006/2007/2008: **Siemens Transformers Austria**  
Supply Management Logistics

seit Juli 2005: Vorstandsmitglied bei **HOTROCK – Verein zur Förderung von Jugendaktivitäten**, Steiermark, verantwortlich für Marketing und Public Relations

Seit August 2010: **Consultant** des/der **AFA/ÖGAVN** (Akademisches Forum für Außenpolitik / Österreichische Gesellschaft für Außenpolitik und Vereinte Nationen)

Februar 2009-August 2010: Vorstandsmitglied des **AFA** in Wien

seit Oktober 2008: **Redakteurin** beim **Global View**, Wien