

Umwelt- und Klimapolitik

Klaus Jacob

Die Umwelt- und Klimapolitik hat 2019 und 2020 einen zentralen Stellenwert auf der politischen Agenda der EU-Institutionen eingenommen. Die Vorlage des Europäischen Green Deal (EGD) im Dezember 2019 markierte einen zentralen Punkt dieser Agenda. Zur Vorgeschichte des EGD gehört maßgeblich das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019: Das starke Abschneiden von nationalistisch orientierten rechtspopulistischen Strömungen einerseits und liberaler sowie grüner Parteien andererseits hatte dazu beigetragen, dass die Bildung der Europäischen Kommission durch eine Koalition von Europäischer Volkspartei (EVP) und Sozialdemokratischer Partei Europas (SPE) auf die Zustimmung weiterer Parteien angewiesen war. Zusätzlich erschwert wurde die Bildung der Europäischen Kommission dadurch, dass sich die Staats- und Regierungschefs nicht auf einen der Spitzenkandidaten als Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten einigen konnten. Der Vorschlag Ursula von der Leyens für das Amt stieß zunächst auf Widerstand insbesondere unter den Sozialdemokraten. Vor dem Hintergrund einer unsicheren Mehrheit für die Bestätigung als Kommissionspräsidentin und den Optionen, entweder durch die Unterstützung von europaskeptischen Parteien (die zudem häufig „klimaskeptisch“ auftreten¹) oder aber den Grünen und europäisch orientierten Liberalen zu gewinnen, entschied sich von der Leyen klar für den zweiten Weg.² In der Rede zu ihrer Kandidatur vor dem Europäischen Parlament am 16. Juli 2019 entwickelte sie den Anspruch, Europas Rolle in der Welt zu stärken und insbesondere multilaterale Prozesse und Institutionen zu stützen.³ Der Klimaschutz sei der Bereich, so von der Leyen, bei dem eine europäische Führungsrolle besonders dringlich sei. In diesem Zusammenhang kündigte sie die Ausarbeitung des Europäischen Green Deal unter der Federführung von Frans Timmermans als eine neue Wachstumsstrategie bei gleichzeitiger Reduktion von Emissionen und Ressourcenverbrauch an. Ein zentrales Thema waren dabei die sozialen Auswirkungen einer Dekarbonisierung bis 2050 – der dafür notwendige Wandel müsse gerecht und inklusiv gestaltet werden und für die Deckung des notwendigen Investitionsbedarfs mit einem massiven Ausgabenprogramm verbunden sein.⁴

1 Klaus Jacob/Stella Schaller/Alexander Carius: Populismus und Klimapolitik, in: Michael Kaeding/Manuel Müller/Julia Schmäler (Hrsg.): Die Europawahl 2019: Ringen um die Zukunft Europas, Wiesbaden 2020, S. 301-311.

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäisches Parlament“ in diesem Jahrbuch.

3 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ in diesem Jahrbuch.

4 Ursula von der Leyen: Rede der gewählten Kommissionspräsidentin von der Leyen im Europäischen Parlament anlässlich der Debatte zur Vorstellung des Kollegiums der Kommissionsmitglieder und seines Programms, 27. November 2019, SPEECH/19/6408.

Der Europäische Green Deal als Meta-Strategie

Dieser Europäische Green Deal wurde dann im Dezember 2019 vorgelegt.⁵ Er lässt sich als eine Meta-Strategie lesen, in der zahlreiche weitere Strategieprozesse und Maßnahmen angekündigt werden. Das übergreifende Ziel ist es, als erster der großen Wirtschaftsblöcke im Jahr 2050 klimaneutral zu werden und das wirtschaftliche Wachstum von der Ressourcennutzung abzukoppeln. Das Naturkapital Europas soll geschützt oder wiederhergestellt werden und die Gesundheit der Bevölkerung vor umweltbedingten Risiken geschützt werden. Im Einzelnen beinhaltet die Strategie acht schwerpunktmäßige Ankündigungen:

Klimapolitik

Im Bereich der Klimapolitik sollen ambitioniertere Klimaziele für das Jahr 2030 (mindestens -50 Prozent, angestrebt -55 Prozent gegenüber 1990) und 2050 (Neutralität) beschlossen und dafür ein Klimaschutzgesetz vorgelegt werden. Zur Erreichung der Ziele sollen entsprechende Anreize durch eine effektive Bepreisung von Kohlenstoffdioxid-Emissionen vermittelt werden. Für ausgewählte Sektoren, bei denen durch solche Instrumente ein Verlust der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber außereuropäischen Wettbewerbern zu befürchten sei, wird ein Grenzausgleich vorgeschlagen. Weiterhin wird die Vorlage einer Strategie zur Anpassung an den Klimawandel angekündigt.

Energiapolitik

Im Bereich der Energiapolitik wird ein forciertes Umbau auf Erneuerbare Energien, die effizientere Nutzung von Energie in allen Sektoren und der Ausbau der dafür notwendigen Energieinfrastruktur angekündigt.⁶ Ein zentrales Mittel dafür ist die Bewertung der diesbezüglichen nationalen Strategien. Die Energiekosten für Haushalte sollen durch verbesserte Effizienz und Kostenreduktion für Erneuerbare Energien verringert und Energiearmut vermieden werden.

Zirkuläre Wirtschaft

Es wird ein Aktionsprogramm zur Verbesserung der Ressourceneffizienz der Industrie angekündigt.⁷ Zentral wird dabei eine Produktpolitik gesehen; die Schwerpunkte werden auf die Bereiche Textilien, Bauen, Elektronik und Kunststoff als besonders ressourcenintensive Sektoren gelegt. Unternehmen sollen ermutigt werden, wiederverwertbare, langlebige und reparierbare Produkte anzubieten. Zur Vermeidung von Greenwashing sollen den Verbrauchern dazu verlässliche, vergleichbare und überprüfbare Informationen bereitgestellt werden. Der Versorgung mit strategischen Rohstoffen wird genauso Bedeutung zugemessen wie eine forcierte Digitalisierung.

Bauen und Renovieren

Die jährliche Renovierungsquote soll verdoppelt werden, dafür sollen die Vorschriften zur Energieeffizienz durchgesetzt werden. Geprüft wird, ob der Gebäudebestand in die Emissionshandelsrichtlinie aufgenommen werden kann. In Bezug auf Bauprodukte soll durch rechtliche Vorgaben sichergestellt werden, dass diese den Anforderungen einer zirkulären Wirtschaft genügen.

5 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der europäische Grüne Deal, 11. Dezember 2019, COM(2019) 640 final.

6 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Energiapolitik“ in diesem Jahrbuch.

7 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Industriepolitik“ in diesem Jahrbuch.

Mobilität und Verkehr

Angestrebt wird unter anderem die Schaffung einer Ladeinfrastruktur für batterieelektrische Fahrzeuge, die Ausweitung des Emissionshandels auf die maritime Schifffahrt, striktere Emissionsstandards für Personenkraftwagen und Transporter und eine forcierte Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf andere Verkehrssträger. Subventionen für fossile Energieträger sollen abgebaut werden und der Preis von Verkehr dessen Kosten für Umwelt und Gesundheit widerspiegeln.

Ernährung

Eine Strategie „vom Hof auf den Tisch“ soll die gesamte Wertschöpfungskette von der landwirtschaftlichen Produktion bis zum Endverbrauch betreffen und darauf hinwirken, dass Lebensmittel nachhaltiger und insbesondere ressourceneffizienter produziert werden. Mindestens 40 Prozent der Ausgaben in der Agrarpolitik und mindestens 30 Prozent in der Fischerei sollen zur Klimapolitik beitragen.⁸

Schutz von Biodiversität

Angekündigt werden eine neue Biodiversitätsstrategie und eine Forststrategie mit dem Ziel, die Ursachen des Verlusts von Biodiversität wirksam zu adressieren. Die Ausweisung von Schutzgebieten auf Land und in den Meeren soll forciert werden.

Verminderung von Schadstoffen

Ein Null-Schadstoff Aktionsplan für Luft, Wasser und Boden wird angekündigt, dies beinhaltet die Überarbeitung der Rechtsvorschriften zu Luftschadstoffen, große Industrieanlagen und die Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie für Chemikalien.

Umsetzungsmechanismen

Neben diesen thematischen Ankündigungen werden eine Reihe von Mechanismen vorge schlagen, um die Erreichung der Ziele und die Integration in den verschiedenen Politikfeldern zu unterstützen. So sollen die Instrumente der besseren Rechtssetzung, insbesondere ex ante- und ex post-Evaluationen, dafür genutzt werden, um zu untersuchen, ob Politikinstrumente ökologische Schäden nach sich ziehen.

Weiterer Bestandteil ist ein umfassender Investitionsplan, der helfen soll, die bis 2030 jährlich zusätzlichen 260 Mrd. Euro Investitionen zu mobilisieren – entsprechend 1,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) der EU von 2018. 25 Prozent aller Ausgaben des EU-Haushalts sollen dem Klimaschutz dienen, die Europäische Investitionsbank (EIB) soll zur Klimabank entwickelt werden.⁹ Ein Schlüssel zur Mobilisierung privater Investitionen wird in einer Taxonomie klima- und umweltfreundlicher wirtschaftlicher Aktivitäten gesehen, die die Europäische Kommission bereits vorher vorgelegt hatte, deren Annahme durch das Parlament aber noch ausstand. Die Europäische Kommission will weiterhin einen Vorschlag für den Ausgleich regionaler Härten erarbeiten: Regionen, die in besonderem Maße von dem Strukturwandel betroffen sind, sollen finanzielle Unterstützung aus dem EU-Haushalt erhalten.

Im Rahmen der Überprüfung der nationalen Haushaltsplanung soll ein Verfahren entwickelt werden, um Umweltaspekte durch öffentliche Investitionen, Ausgaben und

8 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Agrar- und Fischereipolitik“ in diesem Jahrbuch.

9 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Haushaltspolitik“ und „Europäische Investitionsbank“ in diesem Jahrbuch.

Besteuerung und Subventionen zu bewerten. Die Leitlinien zu Beihilfen unter anderem für Umweltschutz und Energie sollen überarbeitet werden.

Nicht zuletzt werden Maßnahmen der Innovationsförderung vorgeschlagen – so sollen mindestens 35 Prozent der Ausgaben im Rahmen des Forschungsprogramms Horizont Europe Klimaschutzlösungen sowie Maßnahmen aus dem Bereich der Aus- und Weiterbildung dienen.¹⁰

Es wird der Anspruch formuliert, dass die EU mit diesem Paket als globaler Vorreiter etabliert wird und dazu beiträgt, dass das Abkommen von Paris der multilaterale Rahmen für die Bekämpfung des Klimawandels bleibt. Darüber hinaus soll die bilaterale Zusammenarbeit mit Partner- und Nachbarländern, die Zusammenarbeit mit China und mit Afrika für eine intensivere Zusammenarbeit im Klima- und Umweltbereich genutzt werden. In Handelsabkommen sollen Nachhaltigkeitsverpflichtungen verstärkt werden; im Rahmen regulatorischer Kooperationen in solchen Abkommen soll ein hohes Schutzniveau angestrebt werden.

Schließlich ist im Rahmen des EGD eine umfassende Beteiligung von Stakeholdern und der allgemeinen Öffentlichkeit vorgesehen. Im Rahmen von Bürgerdialogen und Dialogen mit Stakeholdern sollen weitere ehrgeizige Maßnahmen und individuelle Klimaschutzziele ausgearbeitet werden.

Der Gestaltungsanspruch des Green Deals

Der EGD stellt mithin ein umfassendes und ehrgeiziges Programm dar. Es wäre zu kurz gegriffen, das Dokument als Klimastrategie zu begreifen – vielmehr werden alle wesentlichen Umweltfragen adressiert. Bemerkenswert ist insbesondere der integrative Ansatz: Klima- und Umweltpolitik werden nicht als sektoraler Ansatz konzipiert, sondern betreffen alle Politikfelder. Für die großen Ausgabenprogramme wie Landwirtschaft, Forschung und Innovation sowie Kohäsion werden jeweils Anteile formuliert und vorgegeben, die im Sinne der Umsetzung des EGD zu verwenden seien. Auch die Nutzung der Instrumente der besseren Rechtssetzung zielen auf eine verbesserte Integration von Umweltanliegen in den verschiedenen Politikfeldern. Ganz besonders bedeutend scheint die Integration in die Handelspolitik: Nachhaltigkeitskapitel in Handelsabkommen sollen gestärkt werden und im Rahmen regulatorischer Kooperation zum Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen soll ein hohes Schutzniveau angestrebt werden. Vor allem die Ankündigung eines Grenzausgleichs zugunsten von Sektoren, die in besonders starkem Maße von einer Bepreisung von Treibhausgasemissionen betroffen wären, ist von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Wenn solche Mechanismen im Handelsrecht aufgenommen werden könnten, dann würden sich daraus erhebliche neue Spielräume für eine Ausweitung und Verschärfung des Emissionshandels oder für Umweltsteuern ergeben, weil das Argument von Wettbewerbsverzerrungen zugunsten von Staaten mit laxeren Umweltauflagen wegfiel.

Im Hinblick auf eine vertikale Integration in den Politiken der Mitgliedstaaten werden ebenfalls eine Reihe von Mechanismen genannt – besonders hervorzuheben ist die Bewertung der nationalen Energie- und Klimapläne sowie die Mechanismen zur Bewertung der nationalen Haushaltspolitiken (Europäisches Semester). Darüber hinaus kündigt die

10 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik“ in diesem Jahrbuch.

Kommission an, die Anwendung und Durchsetzung europäischen Rechts in den Mitgliedstaaten strikt zu verfolgen.

Ein zentraler Mechanismus zur Umsetzung des EGD sind schließlich die angekündigten Instrumente zur Mobilisierung von Investitionsmitteln. Dies betrifft den EU-Haushalt, insbesondere aber auch die Programme der EIB und schließlich auch den privaten Sektor – durch die Normierung der erwarteten Umweltwirkungen von Investitionen im Rahmen der Taxonomie sollen weitere private Investitionen mobilisiert werden.

Neben dem (potenziell) beträchtlichen Umfang der Investitionen sind es vor allem eine Verschärfung der Ziele und weitere Strategieprozesse, die durch den EGD angestoßen werden sollen. So werden etwa für den Schutz von Biodiversität, der Anpassung an den Klimawandel, Chemikalien, zirkuläre Wirtschaft und das Ernährungssystem jeweils eigene Strategien angekündigt. Zur Vermeidung des Klimawandels wird zwar ein Klimaschutzgesetz angekündigt, das aber vor allem weiter verschärfte Ziele enthalten soll. Darüber hinaus baut der EGD eher auf einer Schärfung des vorhandenen Instrumentariums (zum Beispiel der Ausweitung des Emissionshandels, des Öko-Designs oder ähnlichem) als neue Instrumente vorzuschlagen.

Die Resonanz auf den EGD war unter Umweltakteuren überwiegend positiv. Hervorgehoben wurden der umfassende Gestaltungsanspruch und der transformative Ansatz. Der EGD ist umfassend in dem Sinne, dass alle relevanten umweltpolitischen Handlungsfelder einbezogen werden: Im Gegensatz zu der häufig in den Medien zu findende Bezeichnung des EGD als klimapolitische Strategie bezieht die Strategie auch Biodiversität, Ressourcenschonung, Abfallwirtschaft und Emissionen von Schadstoffen mit ein. Umfassend ist er weiterhin in dem Sinne, dass alle Politikfelder davon adressiert werden und der Gestaltungsanspruch auch die internationale, nationale und regionale Ebene mit einbezieht. Der EGD ist mithin eine Integrationsstrategie.

Der EGD betont weiterhin die Notwendigkeit eines tiefgreifenden Wandels von Wirtschaft und Gesellschaft. Allerdings ist ein zentrales Motiv eine Wachstumsorientierung. Wirtschaftliches Wachstum wird aber von einer wachsenden Zahl umweltpolitischer Akteure als unvereinbar mit einem wirksamen Umweltschutz gesehen. Damit seien Wachstums- oder Reboundeffekte verbunden, von denen wiederum Umweltwirkungen ausgehen.¹¹

Minderung von Treibhausgasen

Eine weitere Kontroverse entspann sich zu dem Anspruchsniveau des EGD und insbesondere zu dem avisierten Ziel der Minderung von Treibhausgasemissionen (THG). Während das Ziel der THG-Neutralität bis zum Jahr 2050 (mit der Ausnahme von Polen) unumstritten ist, wurde das für 2030 vorgeschlagene Ziel von mindestens 50 Prozent, aber bis zu -55 Prozent gegenüber 1990 (statt bisher -40 Prozent) Gegenstand eines Überbietungswettbewerbs – insbesondere aus dem Europäischen Parlament wurde von verschiedenen Seiten Vorschläge für eine noch weitergehende Anhebung des 2030-Ziels gemacht. So hat der Umweltausschuss sich mit einer großen Mehrheit auf eine 60-prozentige Reduktion festgelegt, unter Umweltverbänden wurde eine Festlegung auf 65 Prozent gefordert. In der

11 Inês Cosme/Rui Ferreira dos Santos/Daniel O'Neill: Assessing the degrowth discourse: A review and analysis of academic degrowth policy proposals, in: *Journal of Cleaner Production* 149/2017, S. 321-334; WWF: *Towards an EU wellbeing Economy. A fairer, more sustainable Europe after Covid-19*, 2020, abrufbar unter: https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/wwf_eu_wellbeing_economy_report.pdf (letzter Zugriff: 29.10.2020).

Folge hat sich im September 2020 auch die Kommissionspräsidentin ein noch ambitionierteres Ziel zu Eigen gemacht und sich auf 55 Prozent Reduktion festgelegt.

Unter den Mitgliedstaaten wurde die Anhebung des Ambitionsgrads unterschiedlich aufgenommen. In einem gemeinsamen Schreiben von zwölf Mitgliedstaaten, darunter Spanien, Frankreich und Italien wurde die Kommission im März 2020 aufgefordert, das 50-55-Prozent-Ziel verbindlich anzustreben. Interessanterweise fehlten nicht nur eher skeptische Staaten wie Polen unter den Unterzeichnern, sondern auch Deutschland. Allerdings hatte Deutschland später zu Beginn seiner Ratspräsidentschaft die Unterstützung für das 50-55-Prozent-Reduktionsziel bis 2030 und die Klimaneutralität bis 2050 zugesagt.¹² Damit wurde auch eine qualifizierte Mehrheit im Rat gesichert.

Dem längerfristigeren Ziel der Klimaneutralität bis 2050 hatte – wie oben schon erwähnt – Polen nicht zugestimmt, die anfänglich vorhandenen Widerstände aus Ungarn und Tschechien wurden aufgegeben, nachdem im Rat finanzielle Unterstützungen sowie die Akzeptanz von Atomkraft für den Ausstieg aus der Kohleverstromung in Aussicht gestellt wurden.

Der EGD war eine Voraussetzung für die weitgehende Umwelterorientierung des Konjunkturprogramms zur Bewältigung der Folgen der Pandemie. Der im Juli 2020 vorgelegte Vorschlag für ein Konjunkturprogramm sieht etwa ein Drittel der Ausgaben für klima- beziehungsweise umweltfreundliche Investitionen vor. Wenn man die Konjunkturprogramme der Mitgliedstaaten berücksichtigt, wäre der Anteil immer noch 20 Prozent. Dies sei weit mehr als in den vergleichbar umfangreichen Paketen Chinas, der USA oder Indiens.¹³ Allerdings wurde auch kritisch angemerkt, dass es schwierig sei, die Umwelt- und Klimawirkungen der Ausgaben zu bewerten. Die bisherigen Indikatoren und Verfahren seien dafür nicht ausreichend.¹⁴ Die enge Verknüpfung des Europäischen Green Deal mit dem europäischen Konjunkturprogramm hat aber insgesamt zu einer weiteren Stärkung zumindest der klimapolitischen Ziele geführt. Die weitere umweltpolitische Agenda bleibt allerdings im Hintergrund. Zwar wurden Strategieprozesse für die Anpassung an den Klimawandel, zum Schutz von Biodiversität oder zur Etablierung einer umfassenden Kreislaufwirtschaft angestoßen, diese finden aber bisher weder im Parlament noch in den Mitgliedstaaten ein vergleichbares Echo. Überwiegend fehlt in diesen weiteren umweltpolitischen Handlungsfeldern auch die Ankündigung der Einführung oder Schärfung umweltpolitischer Instrumente – überwiegend handelt es sich um weitere Strategieprozesse. In der Klimapolitik wird dagegen eine Stärkung der Verbindlichkeit durch erstens ein europäisches Klimaschutzgesetz, zweitens den angekündigten Grenzausgleich, sowie drittens einer Kohlenstoffdioxid-Bepreisung für alle wirtschaftlichen Sektoren (wenn auch hier unklar bleibt, wie genau das zu erreichen ist) angestrebt. Der Fokus der Debatte liegt bisher allerdings auf den Zielen und der Integration von Klimaanliegen im Konjunkturprogramm, weniger auf den angekündigten Instrumenten, um diese zu erreichen.

12 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Bundesrepublik Deutschland“ in diesem Jahrbuch.

13 Kate Larsen et al.: It's Not Easy Being Green: Stimulus Spending in the World's Major Economies, 2.9.2020, abrufbar unter: <https://rhg.com/wp-content/uploads/2020/09/Its-Not-Easy-Being-Green-Stimulus-Spending-in-the-Worlds-Major-Economies.pdf> (letzter Zugriff: 29.10.2020).

14 Institute for European Environmental Policy: Documenting climate mainstreaming in the EU budget. making the system more transparent, stringent and comprehensive, 2020, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654166/IPOL_STU\(2020\)654166_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654166/IPOL_STU(2020)654166_EN.pdf) (letzter Zugriff: 29.10.2020).

Die EU als Klimaakteur

Der Europäische Green Deal trägt in mehrfacher Hinsicht zu der Akteursqualität (Actorness) Europas in der Klima- und Umweltpolitik bei. Ob die EU-Institutionen als Akteur in internationalen Verhandlungen und gegenüber den Mitgliedstaaten wahrgenommen und akzeptiert werden, ist politikfeldspezifisch und ändert sich im Zeitverlauf. Akteurseigenschaften ergeben sich nicht alleine aus der Institutionalisierung und der Übertragung von Souveränität der Mitgliedstaaten an die EU-Institutionen – in den meisten Politikfeldern, so auch der Umweltpolitik, erfolgt dies auch nicht vollständig, sondern die Mitgliedstaaten behalten einen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse –; ob die EU als ein einheitlich handelnder Akteur zu betrachten ist, erscheint also fraglich.

Die Akteursqualität der EU ergibt sich aus der institutionellen Autorität, den verfügbaren Kapazitäten (administrative Kapazitäten, Budgets), der Kohärenz der Ziele der unterschiedlichen europäischen Institutionen, sowie der EU gegenüber den Mitgliedstaaten. Akteursqualität ergibt sich aber nicht nur aus der Binnenperspektive, sondern auch aus der Wahrnehmung von Außen: Sie hängt von der Attraktivität, der institutionellen Anerkennung und von den Möglichkeitsfenstern ab, die sich auf der internationalen Ebene ergeben. Beide Aspekte, die Akteursqualität nach innen wie nach außen hängen miteinander zusammen und bedingen sich wechselseitig.¹⁵

Der European Green Deal beeinflusst zunächst die erwartete Vertragsstaatenkonferenz des Klimaabkommens in Glasgow im Dezember 2020. Im Rahmen des Abkommens von Paris haben sich die Unterzeichner – damit auch die EU – dazu verpflichtet, ihre Anstrengungen zum Schutz des Klimas laufend zu verstärken. Die Konferenz in Glasgow ist fünf Jahre nach dem Übereinkommen von Paris die erste der Konferenzen, auf denen die Unterzeichner neue, weitergehende Zusagen abgeben sollen. Mit der Anhebung des Reduktionsziels von bisher 40 Prozent auf 55 Prozent ist Europa der erste der großen Wirtschaftsräume, der dieser Verpflichtung nachkommen. Erst jüngst hat auch China eine Fortschreibung seiner Ziele angekündigt. Auch wenn dies für die USA unter der Trump-Administration derzeit nicht zu erwarten ist, gibt dies für weitere Staaten einen Impuls, dem Beispiel zu folgen. Die angekündigte Nutzung der Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit zur Umsetzung der Ziele, wie auch die Integration von klima- und umweltpolitischen Anliegen in die europäische Handelspolitik zahlen darauf ein, die Attraktivität von Europa als klimapolitischem Gesprächspartner zu erhöhen. Auch wenn die EU-Mitgliedstaaten nur noch einen kleinen Anteil der globalen Emissionen direkt verursachen, sind sie als Handelspartner hoch attraktiv. Wenn wie angekündigt in Handelsabkommen wirksame Klauseln aufgenommen werden, die ein hohes Schutzniveau sicherstellen, oder wenn ein Grenzausgleich für energieintensiv hergestellte Güter aus solchen Ländern etabliert wird, in denen es keinen oder einen niedrigeren Preis für Kohlenstoffdioxid-Emissionen gibt, dann stärkt dies die Akteursqualität Europas nach außen.

Nach innen würde die Umsetzung des EGD die Akteursqualität Europas vor allem dadurch stärken, dass erhebliche Mittel für Klima- und Umweltschutz mobilisiert werden und damit die Autonomie der EU-Institutionen potenziell gestärkt wird. Langfristig zeichnet sich auch ein hohes Maß an Kohärenz der Interessen ab. Die Weiterentwicklung von

15 Siehe auch: Anna-Lena Guske/Klaus Jacob/Julia Teebken: The TRIGGER Model for Evaluating Actorness. Testing EU actorness and influence in domestic and global governance. Working paper D3.1 in the H2020 project TRends in Global Governance and Europe's Role (TRIGGER), abrufbar unter: <https://trigger-project.eu/wp-content/uploads/2020/07/D3.1-Testing-EU-actorness-and-influence-in-domestic-and-global-governance.pdf> (letzter Zugriff: 9.11.2020).

Klimapolitik trifft auf einen breiten Konsens von Mitgliedstaaten und politischen Strömungen. Die Möglichkeiten, die sich aus einer klima- und umweltpolitischen Finanzpolitik, insbesondere auch von Strukturhilfen und aus der anstehenden Reform der Agrarpolitik ergeben, tragen dazu bei, Zustimmung auch unter zögernden Mitgliedstaaten zu gewinnen. Umgekehrt bietet Klima- und Umweltschutz auch Legitimität für die Anliegen der Europäischen Kommission in den Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen.

Ausblick

Inwieweit der Europäische Green Deal auch dazu geeignet ist, den EU-Institutionen weitere Autorität im Hinblick auf Klima- und Umweltpolitik im Sinne rechtlich verbindlicher Instrumente zu verschaffen, bleibt abzuwarten. Die Ambition dafür ist zweifellos deutlich. In vielen Handlungsfeldern wird es aber zunächst darum gehen, Strategien zu entwickeln, die dann wiederum in neue oder reformierte Instrumente münden könnten. Auf diesem Weg könnte das Anspruchsniveau wieder verloren gehen. Umso bedeutender könnten die Vorschläge für die Schaffung von transparenten Prozessen, insbesondere Beteiligungsverfahren und Folgenabschätzungen werden – hier könnte es gelingen, dauerhaft wirksame Kapazitäten für eine anspruchsvolle europäische Umweltpolitik zu schaffen.

Weiterführende Literatur

- Céline Charveriat/Eloïse Bodin: Delivering the Green Deal: the role of a reformed Semester within a new sustainable growth strategy for the EU, Institute for European Environmental Policy, 2020, abrufbar unter: https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/fa7f2aa6-35d3-4fa2-88b4-98e1e79356e5/Delivering%20the%20Green%20Deal%20through%20the%20European%20Semester%20-%20Final_compressed.pdf?v=63749848881 (letzter Zugriff: 29.10.2020).
- Milan Elkerbout et al.: The European Green Deal after Corona: Implications for EU climate policy, CEPS Policy Insights No 2020-06, März 2020, abrufbar unter: https://www.ceps.eu/download/publication/?id=26869&pdf=PI2020-06_European-Green-Deal-after-Corona.pdf (letzter Zugriff: 29.10.2020).
- Cameron Hepburn et al.: Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?, Smith School Working Paper 20-02, Mai 2020, abrufbar unter: <https://www.smithschool.ox.ac.uk/publications/wpapers/workingpaper20-02.pdf> (letzter Zugriff: 29.10.2020).
- Maria Pastukhova/Jacopo Maria Pepe/Kirsten Westpfahl: Die EU-Energiediplomatie – Aufwertung und Neuausrichtung für eine neue Ära, in: SWP-Aktuell 2020/A 65.