

LibMod Policy Paper
September 2021

Für eine europäische Klimadiplomatie

Vorschläge für eine Ausweitung des European Green Deals auf die Ukraine, Moldau, Georgien und darüber hinaus – mit konditionierter Klimaschutzförderung und flankiert durch Paris-Partnerschaften à la carte
von Dr. Georg Zachmann, Lukas Feldhaus, Rouven Stubbe, Sofia Sapozhnykova



Zentrum
Liberale
Moderne

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Einleitung	4
2. Status quo und Herausforderungen für eine kohlenstoffarme Transformation in den Ländern des Trios	6
2.1 Beziehungen zur EU	6
2.2 Hohe Energie- und Emissionsintensität sowie Verfall der Industriebasis des Trios	7
2.3 Unvollständige Reformen im Energiesektor	9
2.4 Institutionelle Schwächen	11
2.5 Die Bevölkerung ist kaum besorgt, obwohl der Klimawandel heftige Auswirkungen auf die Länder des Trios haben wird	12
2.6 Gegenwärtige Zusammenarbeit zwischen dem Trio und der EU	13
2.7 Zusammenfassung der gemeinsamen und unterschiedlichen Herausforderungen	14
3. Paris-Partnerschaften „à la carte“ – hin zu einer wirksamen Europäischen Klimadiplomatie	16
4. Schlussfolgerungen	19

Georg Zachmann ist Senior Fellow bei Bruegel, einem unabhängigen Thinktank für Wirtschaftsfragen mit Standort Brüssel. Er befasst sich seit 2009 bei Bruegel mit Energie- und Klimapolitik. Von 2018 bis 2021 leitete er das Projekt *LowCarbonUkraine*, das die ukrainische Regierung bei der Ausarbeitung und Umsetzung einer ambitionierten Energie- und Klimapolitik unterstützen sollte. Vor seiner Zeit bei Bruegel war Georg Zachmann im deutschen Finanzministerium, im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin und bei LARSEN tätig, einem Think Tank für Energiefragen. Er ist promovierter Wirtschaftswissenschaftler.

Östliche Partnerschaft plus ist ein Projekt des Zentrums Liberale Moderne (LibMod) und wird vom Auswärtigen Amt gefördert. Es hat das Ziel, dem politischen Berlin innovative Ideen und politische Handlungsempfehlungen zu assoziierten Ländern nahe zu bringen. Das Programm umfasst Workshops, Policy Papers, Briefings und öffentliche Diskussionen in der deutschen Hauptstadt. Der Schwerpunkt des Projekts liegt auf der Förderung der politischen Debatte und des Engagements der EU gegenüber der Ukraine, Georgien und der Republik Moldau. Die drei Länder sollen in die Lage versetzt werden, ihre gegenseitigen Beziehungen zu stärken und eine intensive Zusammenarbeit mit Partnern und Akteuren aus Politik, Thinktanks und Zivilgesellschaft in Berlin aufzubauen.

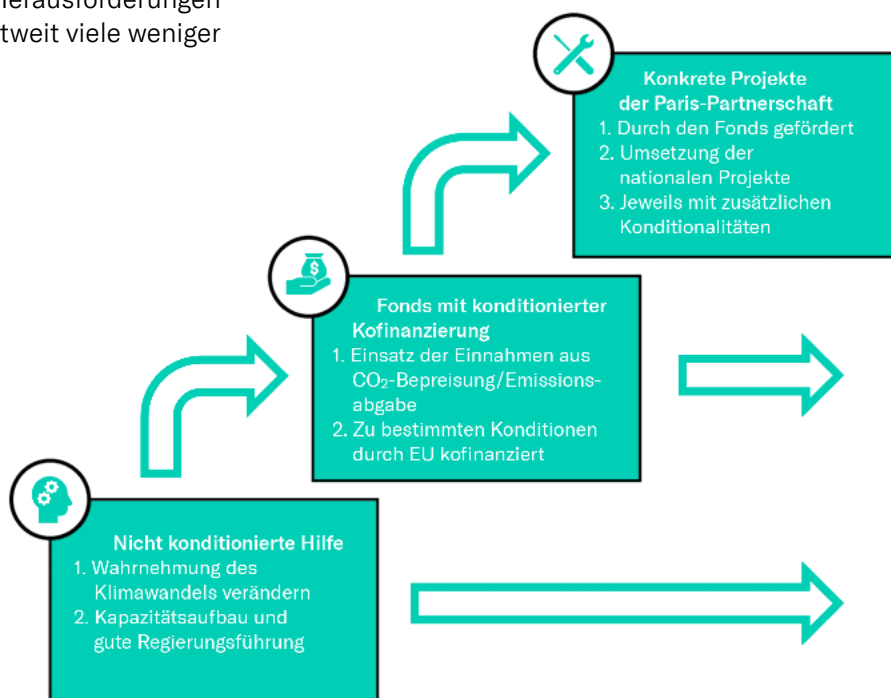
Zusammenfassung

Mit dem European Green Deal (EGD) hat die EU einen ambitionierten Weg beschritten, auf dem Europa bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent werden soll. Allerdings wird die EU diese Vision allein nicht verwirklichen und nicht den globalen Klimawandel verhindern können. Wir sind der Ansicht, dass die EU die Transformation in anderen Ländern durch eine ehrgeizige und strategisch angelegte europäische Klimadiplomatie unterstützen sollte, damit die Klimaziele global erreicht werden.

Die Länder des „Trios“ (Georgien, Moldau und die Ukraine) sind ideale Kandidaten, mit denen die Instrumente der EU für dieses Unterfangen getestet und entwickelt werden können. Aufgrund der engen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen verfügt die EU über beträchtlichen Einfluss in diesen drei Ländern. Intensive Handelsbeziehungen, rechtliche Annäherung und erhebliche finanzielle Hilfen geben der EU die Mittel an die Hand, eine wirtschaftliche Transformation ihrer Partnerländer zu unterstützen. Gleichzeitig müssen die Länder des Trios beträchtliche Herausforderungen meistern, wenn sie ihre Emissionen reduzieren und gleichzeitig dabei ihre Volkswirtschaften stärken wollen. Gemeinsame Probleme sind der übermäßige Energiebedarf, die Abhängigkeit von anderen Ländern, der große Einfluss lokaler wirtschaftlicher Interessengruppen, die Korruption, eine unzureichende Wahrnehmung, wie akut die Klimarisiken sind, die Unterschätzung des Transformationspotenzials von Klimamaßnahmen, die alternde Infrastruktur, der eingeschränkte Zugang zu Kapital sowie hohe Kapitalkosten und schließlich das Fehlen einer langfristigen Planung. Diese Herausforderungen sind typisch für jene, vor denen weltweit viele weniger wohlhabende Länder stehen.

Um diese Hindernisse zu überwinden und die Partnerländer zur Umsetzung einer ehrgeizigeren Klimapolitik zu befähigen, schlagen wir vor, dass die EU-Mitgliedstaaten die Europäische Kommission beauftragen, eine Reihe gut strukturierter Optionen für eine *Paris-Partnerschaft* zu erstellen, unter denen die Partnerländer wählen können. Es wäre ein externer European Green Deal „à la carte“. Während die konkreten Projekte einer Paris-Partnerschaft auf die spezifischen Herausforderungen und Bedürfnisse des betreffenden Landes ausgerichtet werden können, stünde im Zentrum jeder Paris-Partnerschaft ein Nationaler Klimafonds, der die Kapitalkosten drücken und langfristige Investitionen ermöglichen soll. Ein solcher Fonds könnte durch Einnahmen aus einer nationalen CO₂-Bepreisung und aus ergänzenden EU-Hilfen gespeist werden, deren Umfang davon abhängen würde, wie ehrgeizig die nationalen Klimaziele sind. Dies würde der EU-Hilfe eine starke Konditionalität verleihen, die Entschlossenheit des Trios erhöhen die versprochenen Änderungen tatsächlich umzusetzen, und es wäre für die Regierungen ein *commitment device*. Der Fonds würde von verschiedenen nichtkonditionalen Maßnahmen begleitet werden, etwa solchen zur Stärkung des öffentlichen Bewusstseins für die Vorteile der Klimapolitik, technischer Hilfe, Anstrengungen zum Kapazitätsaufbau und regulatorischer Unterstützung.

Grafik 1: Paris-Partnerschaft-Prozesse



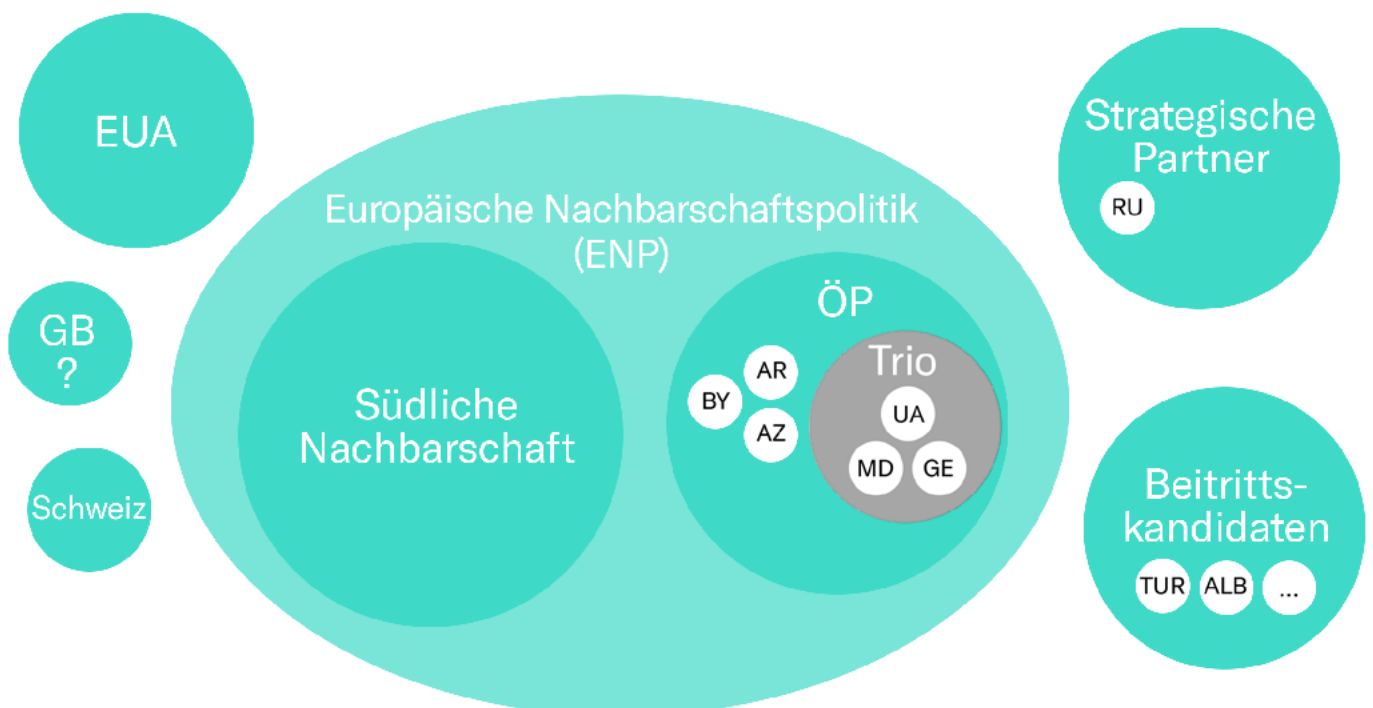
1 Einleitung

Mit dem European Green Deal hat die EU den Weg hin zum ehrgeizigen Ziel einer klimaneutralen und klimaresilienten Gesellschaft bis 2050 begonnen. Durch den Einsatz von emissionsfreien Technologien in allen Branchen und einem abgestimmten Vorgehen zur Vorbereitung der europäischen Gesellschaften auf zunehmende Extremwetterereignisse in der Zukunft wird dies eine umfassende Transformation der europäischen Wirtschaft mit sich bringen.

Das ergibt aber nur dann einen Sinn, wenn dem weltweit gefolgt wird. Wenn die EU die übrige Welt nicht davon überzeugen kann, ihr auf diesem Weg zu folgen, werden die enormen Investitionen, die zur Transformation der europäischen Wirtschaft erforderlich sind, kaum Früchte tragen: In einer fragmentierten Welt würden die weltweiten Emissionen zu hoch bleiben. Viele Länder haben sich allerdings noch nicht dazu entschlossen, selbst ambitionierte Klimapläne zu entwickeln und umzusetzen. Oder sie denken, sie seien zu einer solchen Politik nicht in der Lage. Dabei würde eine internationale Übernahme klimaneutraler Technologien die Kosten dieser Technologien senken, auch in der EU.

Also wird die EU ihre außenpolitischen Instrumente (Handel, finanzielle und technische Hilfe, CO₂-Handel, Infrastrukturprojekte usw.) einsetzen müssen, um andere zu ermutigen, den Weg zur Klimaneutralität einzuschlagen.

In den vergangenen Jahrzehnten hat die EU in ihrer näheren und weiteren Nachbarschaft sowie darüber hinaus für sich Ländergruppen definiert und spezielle Partnerschaftsprogramme für sie entwickelt. Im engsten Kreis befinden sich diejenigen Drittländer, die als Teil des Europäischen Wirtschaftsraumes den meisten EU-Regularien folgen und Zugang zu vielen EU-Programmen haben. Dabei handelt es sich um entwickelte Länder, deren EU-Mitgliedschaft gerechtfertigt wäre, die sich jedoch dagegen entschieden haben. Die Länder, die der EU in ihren Beziehungen am zweitnächsten stehen, sind die Beitrittskandidaten, die schrittweise die Regeln der EU einführen und mehr oder weniger entfernte Aussichten auf einen Beitritt haben. In der dritten Reihe stehen jene sechs Länder, die Teil der Europäischen Nachbarschaftspolitik sind. Diese Partnerländer haben noch keine Beitrittsperspektive, dürfen aber an speziellen Partnerschaftsprogrammen teilnehmen (Handel, Förderung, Freizügigkeit, Forschung und Entwicklung, Energie ...). Es gibt zudem Sonderfälle wie die Schweiz oder das Vereinigte Königreich, die ihre Beziehungen zur EU bilateral verhandeln. Und schließlich gibt es Russland, das als „strategischer Partner“ mit besonderen Dialogformaten behandelt wird.



Grafik 2: Außenpolitische Klassifizierung von Partnern in geographischer Nachbarschaft der EU

In diesem Beitrag konzentrieren wir uns auf das sogenannte Trio aus Georgien, Moldau und der Ukraine. Diese drei Länder gehören zur Östlichen Partnerschaft (ÖP) der Europäischen Union. Es ist seit Schaffung der Östlichen Partnerschaft 2009 umstritten, ob sie einen Status „an der Schwelle zum Beitrittskandidaten“ bietet, der auf einen vollwertigen Beitritt vorbereitet, oder aber für die absehbare Zukunft eine „reduzierte Mitgliedschaft“ festschreibt. Die Länder des Trios heben sich von den anderen ÖP-Staaten ab, da sie weitreichende Abkommen mit der EU abgeschlossen haben. Hierzu gehören Assoziierungsabkommen (AA), tiefgreifende und umfassende Freihandelsabkommen (DCFTA) und eine Mitgliedschaft in der Europäischen Energiegemeinschaft. Diese drei Länder haben sich somit in Richtung einer zunehmenden politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Integration in die EU bewegt, selbst wenn es auf diesem Weg auch Rückschritte zu verzeichnen sind.

Das Trio besteht somit aus Ländern, deren Regierungen und Gesellschaften eine überwiegend positive Sicht auf die EU haben, und bei denen die EU über besonders große Einflussmöglichkeiten verfügt. Gleichzeitig stehen die Staaten des Trios hinsichtlich einer schnellen Dekarbonisierung vor den gleichen zentralen Herausforderungen wie viele andere Länder mit geringem oder mittlerem Einkommen. Hierzu gehören a) hohe Emissionsintensität, b) hohe Kapitalkosten, c) schwache Institutionen und d) begrenzte politische Priorität der Klimapolitik. Insgesamt bieten diese Bedingungen (der beträchtliche Einfluss der EU und der spezifische Charakter der Herausforderungen) für die EU eine exzellente Gelegenheit, ihre Klimadiplomatie weiterzuentwickeln und sichtbarer zu machen. Falls die Internationalisierung des European Green Deals in den Ländern des Trios nicht erfolgreich sein sollte, dürfte die EU Schwierigkeiten haben, anderswo Veränderungen zu erreichen.

Erstens wird der Status quo in den Ländern des Trios hinsichtlich ihrer Beziehungen zur EU, des Energieverbrauchs, der Emissionspfade und der wirtschaftlichen Lage beschrieben. Darüber hinaus werden die zu erwartenden sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Erderwärmung für Georgien, Moldau und die Ukraine erörtert.

Zweitens analysieren wir die Mechanismen, die die Länder auf dem Entwicklungspfad einer auf fossile Brennstoffe gestützten Volkswirtschaft verharren lassen. Ein zentraler Aspekt ist hier das mangelnde Bewusstsein in der Öffentlichkeit für die Dringlichkeit von Klimapolitik sowie der schwierige Zugang zu Finanzmitteln und Expertise. Ein effektives Vorgehen ist unwahrscheinlich, wenn Länder oder Gesellschaften das Problem nicht als ein solches wahrnehmen und nicht aus freiem Entschluss handeln. Noch schwerer wiegt, dass die drei Länder in der Folge der Pandemie und durch die anhaltenden geopolitischen Konflikte sich in einer schwierigen finanziellen Lage befinden.

In Abschnitt drei stellen wir den Rahmen für einen „One-Stop-Shop“ der EU für Klimadiplomatie vor, bei dem in jedem der drei Länder ein Klimafonds im Zentrum steht. Dieser Rahmen umfasst mehrere Politikinstrumente und Fördermaßnahmen, unter denen die einzelnen Länder des Trios wählen können. Das übergeordnete Ziel ist dabei, sie mit der kulturellen, finanziellen und praktischen Fähigkeit auszustatten und Strategien für Klimaschutz zu formulieren und umzusetzen.

2 Status quo und Herausforderungen für eine kohlenstoffarme Transformation in den Ländern des Trios

2.1 Beziehungen zur EU

Das Trio sind die einzigen Länder der Östlichen Partnerschaft, die mit der EU ein Tiefgreifendes und umfassendes Freihandelsabkommen (DCFTA) abgeschlossen haben. Seit Inkrafttreten des DCFTA ist die EU für Moldau ein wichtiger Handelspartner geworden (54% der Exporte gehen in die EU). In der Ukraine sind es 40% und in Georgien 23%, während der Handel des Trios mit Russland beträchtlich zurückgegangen ist.

Von 2016 bis 2019 hat der Handel zwischen der EU und der Ukraine insgesamt um 48% (auf 43,3 Milliarden €) und der EU-Handel mit Moldau um 50% zugenommen. Im gleichen Zeitraum ist in der Ukraine der Anteil der Importe aus Russland von 24% auf 9% zurückgegangen (ÖP, Robert Schumann Foundation, 2021).

Historisch verfügt das Trio über große Industriekapazitäten (Fabriken aus der Sowjetzeit), vor allem in der Grundstoffindustrie, auf die heute ein beträchtlicher Teil der Exporte entfallen. Die Volkswirtschaften vieler EU-Staaten sind in erheblichem Maße von diesen Exporten abhängig. Die Ukraine hat 2019 Güter im Gesamtwert von 19,1 Milliarden € in die EU exportiert, zu den wichtigsten gehören Agrarprodukte und – wenig überraschend, bedenkt man die Industriekonzentration der Sowjetzeit – Metalle, Mineralien, Chemieerzeugnisse und Maschinen. Im ukrainischen Außenhandel mit der EU spielen neben den Grundstoffen Agrarprodukte eine wichtige Rolle, wobei die Ukraine für die EU ein wichtiger Lieferant von organischen Materialien und Biomaterialien ist. Die georgischen Exporte in die EU beliefen sich 2020 auf 1,6 Milliarden € und umfassten unverarbeitete Mineralien,

chemische Produkte und Agrarprodukte sowie nichtedle Metalle. Die Exporte aus Moldau in die EU hatten 2019 ein Volumen von 1,8 Milliarden € und umfassten Elektromaschinen und Ausrüstung (insbesondere isolierter Draht und Kabel), sowie Obst, Bekleidung, und Ölsaaten (vor allem Sonnenblumenkerne).

Die engen Verbindungen zwischen der EU-Wirtschaft und den Volkswirtschaften des Trios bedeuten, dass ein beträchtlicher Teil der Emissionen in der Ukraine, Georgien und Moldau auf die Produktion von Exportgütern für die EU zurückzuführen sind. Allein 2019 hat die EU 1,8 Mio. t Endprodukte aus der Ukraine importiert, darunter Erzeugnisse aus emissionsintensiven Branchen wie der Eisen- und Stahlindustrie. Die Exporte in die EU sind für das Trio von großer wirtschaftlicher Bedeutung, insbesondere angesichts des in den letzten Jahren gestiegenen Handels mit der EU.

Die EU hat dem Trio und den anderen Ländern der ÖP (Armenien, Aserbaidschan und Belarus) beträchtliche finanzielle Unterstützung gewährt, um die wirtschaftlichen Wechselbeziehungen der Volkswirtschaften zu stärken und ihre Partnerländer zu unterstützen. Von 2014 bis 2020 sind zwischen drei und vier Milliarden Euro aus der EU in die Länder der ÖP geflossen, sowie weitere 1,4 Milliarden für horizontale Projekte. Die EU hat während der Coronapandemie den Ländern der ÖP weitere 1,1 Milliarden € für den Gesundheitsschutz und Erholungsmaßnahmen sowie weitere 1,4 Milliarden € zur makrofinanziellen Stützung bereitgestellt.¹ Darüber hinaus haben Länder wie Deutschland oder Schweden erhebliche bilaterale Hilfe geleistet, um die Reformen in der ukrainischen Energie- und Klimapolitik zu unterstützen.

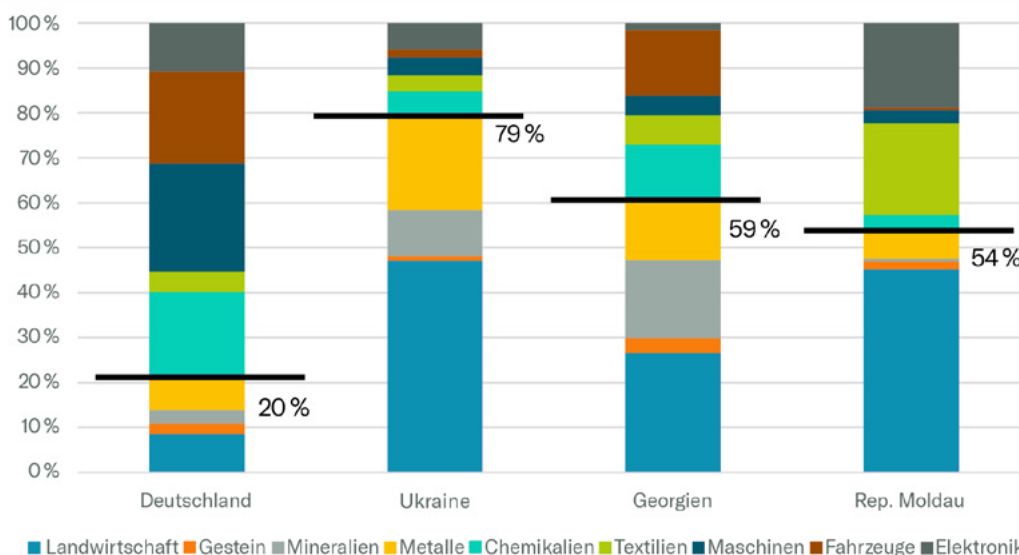


Tabelle 1: Anteil von landwirtschaftlichen Gütern, Roh- und Grundstoffen am gesamten Güterexport 2019

Quelle: <https://atlas.cid.harvard.edu/>

Die Ukraine, Georgien und Moldau haben aus der Sowjetzeit höchst energie- und emissionsintensive Wirtschaftsstrukturen geerbt.

Zudem haben europäische Entwicklungsbanken (EIB und EBWE²) sowie deren Pendant auf nationalstaatlicher Ebene (z. B. die deutsche KfW³) ukrainischen Organisationen und Unternehmen beträchtliche Summen geliehen, um den Energiesektor zu modernisieren und die Nachhaltigkeit der Wirtschaft zu fördern.

Auf Seiten der Empfängerländer besteht ein großer Bedarf nach vertieften Wechselbeziehungen: Die Außenminister des Ländertrios haben jüngst an EU-Staaten und an Brüssel geschrieben, um eine vertiefte Zusammenarbeit in den Bereichen Energie, Digitalisierung, grüne Wirtschaft, Cybersicherheit sowie Justiz und Sicherheit vorzuschlagen. Zudem haben sämtliche Länder Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union abgeschlossen und sind in die Energiegemeinschaft eingebunden, eine internationale Organisation, die die EU-Staaten und neun süd- oder osteuropäische Staaten umfasst und zum Ziel hat, die Energiepolitiken der letzteren mit EU-Richtlinien und -Standards in Einklang zu bringen. Neben der Veröffentlichung von „Annual implementation reports“, in denen sie eingehend die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Umstrukturierung ihrer Energiesysteme beschreibt, gewährt die Energiegemeinschaft praktische Unterstützung bei der Ausarbeitung neuer Politiken in Bezug auf die Energiemärkte, Transparenzbestimmungen usw.

Die EU verfügt, so lässt sich zusammenfassen, über beträchtliche Einflussmöglichkeiten in der Region, mit denen sie ihre Klimaagenda vorantreiben kann, nämlich:

- a) Aufgrund ihrer Position als sehr wichtiger Exportmarkt für die Region und durch den Umstand, dass der sich abzeichnende EU-Mechanismus zum CO₂-Grenzausgleich (*carbon border adjustment mechanism* – CBAM) den Export von emissionsintensiven Erzeugnissen verteuern wird.
- b) Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung, die die bilateralen Hilfen durch die EU und durch EU-Staaten für die Region haben. Diese können als Instrument eingesetzt werden, um politischen Druck auszuüben.
- c) Aufgrund des direkten Einflusses der EU auf die Klimapläne der Region, nämlich dank der rechtlichen Annäherung des Trios an die EU.

1 ÖP, Robert Schumann Foundation, 2021, [Link anzeigen](#)
2 <http://ukraine-eu.old.mfa.gov.ua/en/ukraine-eu/eu-policy/assistance>
3 <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/International-financing/KfW-Development-Bank/Local-presence/Europe/Ukraine/>

2.2 Hohe Energie- und Emissionsintensität sowie Verfall der Industriebasis des Trios

Aufgrund der postsowjetischen Industriestruktur, des hohen Durchschnittsalters des Fuhrparks und überkommener Praktiken im Abfallmanagement weisen die Ukraine, Moldau und Georgien sämtlich relativ emissionsintensive Wirtschaftsstrukturen auf. Die Intensität der CO₂-Emissionen in der Ukraine war 2015, gemessen am BIP, 3,3-mal höher als in den 28 EU-Staaten und 1,9 Mal so hoch wie im globalen Durchschnitt.⁴ Die ukrainischen THG-Emissionen lagen 2018 bei 5,9 t CO₂e pro Kopf. Aufgrund ihrer weniger ressourcenintensiven Volkswirtschaften lagen die Emissionen von Georgien und Moldau 2018 bei 4,5 bzw. 4,9 t CO₂e.⁵

Während die durchschnittlichen Pro-Kopf-Emissionen in der 28er-EU 2015 bei 9,6 t CO₂e lagen,⁶ würden die jüngsten Nationalen Klimaziele (nationally determined contributions, im Weiteren: NDC) der 27er-EU unter dem European Green Deal (– 55 % gegenüber dem Niveau von 1990) die Pro-Kopf-Emissionen bis 2030 auf 4,8 t CO₂e drücken.⁷ Die Ukraine, Georgien und Moldau hingegen dürften 2030 im Rahmen ihrer nicht konditionierten NDC-Szenarien wohl Pro-Kopf-Emissionen von 8,1, 7,2 bzw. 3,1 t CO₂e aufweisen. Wenn die Länder es nicht schaffen, ehrgeizigere Klimaschutzmaßnahmen anzustreben, würde ein Szenario „Business as Usual“ sogar noch höhere Pro-Kopf-Emissionen bedeuten.⁸

Der größte Teil der ukrainischen Emissionen wird nicht durch Verbrennung verursacht, einschließlich verbrennungsfreier Industrieprozesse (z. B. in der für das Land so wichtigen Stahlindustrie, in der Landwirtschaft und durch Abfälle).⁹ Rund ein Drittel der THG-Emissionen zwischen 2006 und 2015 entfiel auf diese Kategorie. Die Energiebranche (Kraft- und Fernwärmewerke) ist für den zweitgrößten Anteil an den Emissionen in der Ukraine verantwortlich und stellte 2006 bis 2015 rund ein weiteres Drittel der THG-Emissionen.¹⁰

4 https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Ukraine_LEDS_en.pdf

5 <https://www.climatewatchdata.org>

6 Eigene Berechnungen, gestützt auf die Europäische Umweltagentur (EUA), zuletzt aufgerufen am 31. Juli 2021, [Link](#)

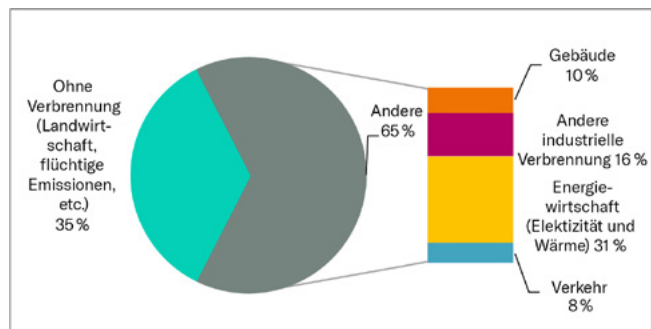
7 <https://climateactiontracker.org/countries/eu/current-policy-projections/>

8 https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Georgia%20First/INDC_of_Georgia.pdf

9 EDGAR - Emissions Database for Global Atmospheric Research, zuletzt aufgerufen am 19. August 2021, [Link](#)

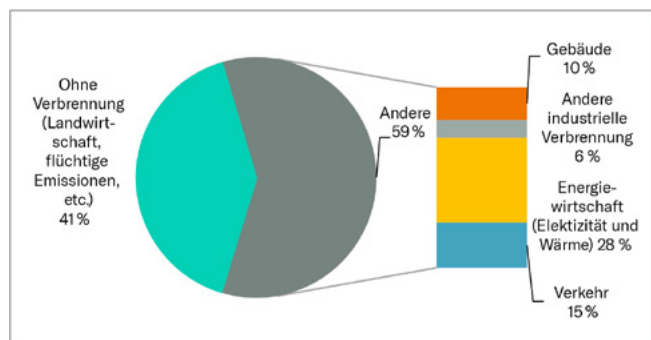
10 Grafik: Ohne Verbrennung (Landwirtschaft, diffuse Emissionen usw.) 35%; andere 65%; Gebäude 10%; andere industrielle Verbrennung 16%; Energie-Industrie (Strom und Wärme) 31%; Verkehr 8%

Ein Großteil des Industriepotenzials der Länder des Trios besteht aus vollständig abgeschriebenen Anlagen, von denen viele technologisch überholt sind. Dieses Kapital muss bald ersetzt werden. Diese Industrien verlieren ihre Wettbewerbsfähigkeit und schädigen die Umwelt sowie die Gesundheit der Bevölkerung. Eine industrielle Erneuerung würde die Umweltfolgen begrenzen und das Wirtschaftswachstum fördern.



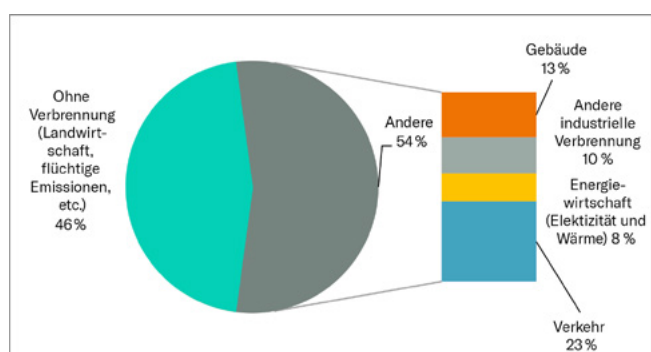
Grafik 3: Ukraine 2015 – THG-Emissionen pro Kopf nach Branchen, insgesamt: 6,5 t/Jahr u. Kopf Quelle: EDGAR, 2021⁸

Die Situation in Moldau ist der in der Ukraine ähnlich: Emissionen, die nicht durch Verbrennung entstehen, machen den größten Anteil aus (rund 40% zwischen 2006 und 2015), gefolgt von der Energiebranche (rund 30% der Gesamtemissionen von CO₂ 2006 bis 2015).¹¹



Grafik 4: Moldau 2015 – THG-Emissionen nach Branchen, insgesamt: 4,6 t/Jahr u. Kopf; Quelle: EDGAR, 2021⁹

Die Emissionen des Energiesektors in Georgien liegen unter jenen in den anderen beiden Ländern, da der meiste Strom durch Wasserkraft produziert wird.^{12,13}



Grafik 5: Georgien 2015 – THG-Emissionen pro Kopf – nach Branche, insgesamt: 4,3 t/Jahr u. Kopf, Quelle: EDGAR, 2021¹⁰

11 Grafik: Ohne Verbrennung (Landwirtschaft, diffuse Emissionen usw.) 41%; andere 59%; Gebäude 10%; andere industrielle Verbrennung 6%; Energie-Industrie (Strom und Wärme) 28%; Verkehr 15%
 12 EDGAR - Emissions Database for Global Atmospheric Research, zuletzt aufgerufen am 19. August 2021, [Link](#)
 13 Grafik: Ohne Verbrennung (Landwirtschaft, diffuse Emissionen usw.) 46%; andere 54%; Gebäude 13%; andere industrielle Verbrennung 10%; Energie-Industrie (Strom und Wärme) 8%; Verkehr 23%

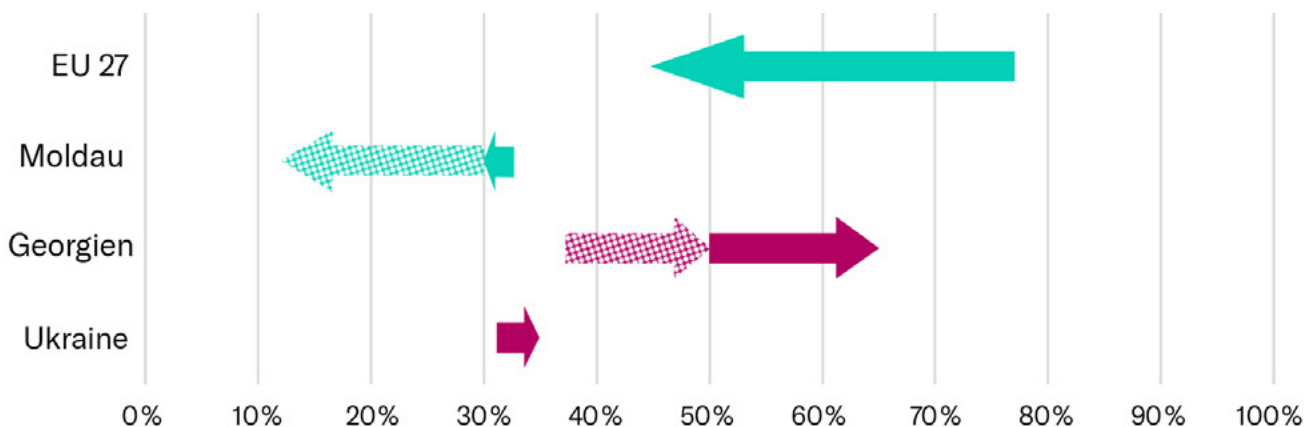
Die Volkswirtschaften des Trios sind höchst energieintensiv. Die Ukraine verbraucht beispielsweise drei Mal mehr Energie zur Erwirtschaftung eines Euro als ein durchschnittliches Industrieland.¹⁴ Die Wettbewerbsfähigkeit der Ukraine ist also sehr stark von den globalen Energiepreisen abhängig. Die ukrainische Politik hat mit Quersubventionen und unvollständiger Einpreisung externer Faktoren (z. B. der THG-Emission) versucht, ihre energieintensiven Industrien künstlich zu schützen, um kurzfristige wirtschaftliche Probleme abzuwenden. Auf lange Sicht dürften künstlich reduzierte inländische Energiepreise das Problem der geringen Energieeffizienz aber nur verschärfen. Ein weiteres drängendes Problem ist die Modernisierung des bestehenden Anlagenkapitals in sämtlichen Wirtschaftssektoren.

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion hat sich das Industriekapital in den Händen von relativ wenigen Personen konzentriert. Diese Privateigentümer neigen dazu, ihre Machtposition in den Medien, in der Politik und im Justizsystem zum Schutz ihrer Gewinne auszunutzen, indem sie sicherstellen, dass ihre Unternehmen bevorzugt behandelt werden (z. B. durch günstige Strom- und Transportdienstleistungen) und vor neuer Konkurrenz geschützt sind. Das verringert für Unternehmen die Anreize zur Modernisierung ihrer Industrieanlagen. Eine Modernisierung würde jedoch die Effizienz und die langfristige Rentabilität erhöhen und zudem durch die Einführung sauberer Technologien die Emissionen reduzieren. Dadurch könnten in den Ländern des Trios auch die negativen Folgen für die öffentliche Gesundheit verringert werden, die durch Luftverschmutzung und andere Gefahren entstehen.

Grafik 6: Emissionsziele laut vorgelegtem NDC: Angestrebte Reduzierung/Erhöhung der jährlichen THG-Emissionen für 2015-2030 laut jüngstem NDC (in Prozent des Emissionsniveaus von 1990)

Anmerkung: Voll gefärbte Pfeile stellen nichtkonditionierte Ziele dar, voll und kariert gefärbte Pfeile repräsentieren konditionierte Ziele; Ausnahme: Bei Georgien stellen voll und kariert gefärbte Pfeile nichtkonditionierte Ziele dar, während karierte Pfeile die konditionierten Ziele zeigen.

Quellen: UNFCCC, 2021¹⁵; EDGAR, 2021¹⁶; EEA, 2021¹⁷; eigene Berechnungen



14 <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/49467343.pdf>

15 UNFCCC interim NDC Registry, zul. aufgerufen am 11. August 2021, [Link](#)

16 EDGAR - Emissions Database for Global Atmospheric Research, zuletzt aufgerufen am 19. August 2021, [Link1](#), [Link2](#), [Link3](#)

17 Europäische Umweltagentur (EUA), zul. aufgerufen am 31. Juli 2021, [Link](#)

Ehrgeiz bei Klimaschutzmaßnahmen und nationalen Umweltschutzmaßnahmen in den Ländern des Trios ist im Gegensatz zu den anderen wenig ausgeprägt.

2.3 Unvollständige Reformen im Energiesektor

Da sich die Länder des Trios auf Wirtschaftswachstum konzentrieren, spielen ihre Energie- und Emissionsstrategien in der Praxis nur eine untergeordnete Rolle.

Die prognostizierte Emissionsreduzierung der Ukraine, wenn man die in der Strategie für eine emissionsarme Entwicklung („Low Emissions Development Strategy“ – LEDS) skizzierte gegenwärtige politische Entwicklung hinzuzieht, sind mit Blick auf das Pariser Klimaabkommen „kritisch unzureichend“. Die Ukraine gehört gegenwärtig zu jener Gruppe von Ländern, deren Klimaziele unter dem Pariser Klimaabkommens derart schwach sind, dass sie mit geringer bzw. keinerlei Anstrengung erreicht werden können. Selbst der jüngst verabschiedete zweite ukrainische NDC würde nur wenig mehr als eine allgemeine Stabilisierung der Emissionen bewirken (siehe die Grafik unten). Ungeachtet der theoretischen Ziele muss die Ukraine bei drängenden Fragen wie dem Kohleausstieg, der Reform des Strommarktes und einem substanziellen Ausbau der erneuerbaren Energien rapide Fortschritte machen, um wirkungsvoll zum Klimaschutz beizutragen.

Die Energieabhängigkeit der Ukraine und der Republik Moldau von Russland bleibt groß.

Umweltschutz und Klimafragen sind für die Regierung in Moldau nie eine Priorität gewesen. Die Ziele des Landes bestehen laut aktuellem NDC, wie die Grafik zeigt, in einer Reduzierung der THG-Emissionen von 2015 bis 2030 um Prozentpunkte (bezogen auf die Reduzierung der Emissionen seit 1990), obwohl das konditionierte Ziel, eine Reduzierung um 22 Prozent, optimistischer wäre. In der Vergangenheit wurden vor allem von Partnern in der Entwicklungshilfe Anreize für einen Wandel vorangetrieben. Nach der Reform der zentralen Behörden im Jahr 2017, die eine Zusammenlegung des Umweltministeriums, des Landwirtschaftsministeriums und des Ministeriums für regionale Entwicklung mit sich brachte, verschlechterte sich die Situation. Die Verschmelzung der für Umweltschutz zuständigen Behörde mit denen, die für die am stärksten verschmutzenden Sektoren verantwortlich zeichnen, hat alle Wege verbaut, die zum Schutz der Umwelt hätten genutzt werden könnten. Die Zivilgesellschaft hatte wenig bis keinen Erfolg, den Status quo zu ändern.

Die Entscheidungsträger und Unternehmen in Georgien schreiben dem Umweltschutz und der Klimaresilienz zur Stabilisierung des Wirtschaftswachstums nur eine sekundäre Rolle zu. Georgiens NDC-Ziele für 2015 bis 2030 ermöglichen eine Reduzierung der THG-Emissionen um 28 Prozent (gemessen an der Reduzierung seit 1990). Das steht in einem starken Kontrast zu den 32 Prozent, auf die die EU der 27 abzielt. Georgiens Verhandlungen mit der EU über eine gemeinsame Strategie für einen Green Deal sind durch ein geringes Verständnis dafür geprägt, wie das Land selbst Teile des European Green Deals übernehmen könnte. Das gilt auch für die Frage, welche Auswirkungen der EGD auf die georgische Wirtschaft haben würde. Die Reformen im georgischen Energiesystem müssen ebenfalls noch an Fahrt aufnehmen und intensiviert werden. So muss Georgien erst noch die Regeln der Energiegemeinschaft, die sich auf verbrennungsbasierte Anlagen beziehen, in sein Regelwerk überführen – das Land betreibt vier solcher Anlagen. Unabhängig davon hat es eine Reihe Strategiepapiere erlassen, u. a. einen aktualisierten NDC. Darüber hinaus hat das Land immer noch keine Entwicklungsstrategie bis 2030 oder einen Aktionsplan für seinen Energiesektor. Die bestehenden Dokumente konzentrieren sich nicht auf Energieeffizienz, Entkopplung des Energiesystems oder die Förderung eines nachhaltigen Stromverbrauchs. In Georgien fehlt es zudem an Mechanismen, um Politiker mit Forschungsergebnissen und Beratung zu versorgen, wenn wichtige und strategische Entscheidungen zum Energiesystem anstehen.

Historisch gesehen sind die Länder des Trios politisch und wirtschaftlich eng mit Russland verbunden und lange in der Interessensphäre ihres Nachbarn gewesen. Wie oben skizziert, haben sich die Handelsmuster in der Region seit der Auflösung der UdSSR erheblich verändert. Die Länder des Trios haben größere politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit erlangt, da ihre wirtschaftlichen Optionen diversifiziert wurden.

Die Ukraine stützt sich gleichwohl weiterhin auf Öl- und Gasexporte aus Russland, obwohl sie selbst über relativ große Erdgasreserven verfügt. Russische Importe decken 83% des ukrainischen Ölverbrauchs, 33% des Erdgasverbrauchs und 50% des Kohleverbrauchs. Einige der ukrainischen Kohle- und Ölimporte kommen sogar aus dem Donbass oder anderen vorübergehend besetzten Gebieten der Ukraine. Darüber hinaus bezieht die Ukraine 60% ihres Atombrennstoffs von dem russischen Unternehmen TVEL und sendet auch die verbrauchten Brennstäbe zurück nach Russland. Das Land ist weiterhin ein wichtiger Transitweg für russische Gasexporte in die EU.

Im Unterschied zur Ukraine gibt es in Moldau keine Produktion von Erdgas. Das Land ist vollkommen von Importen über eine Pipeline aus Russland abhängig (die durch die „abtrünnige“ Region Transnistrien verläuft), und auf die 2012 40% der Primärenergielieferungen entfielen. Die Pipeline Iași-Ungheni zwischen Rumänien und Moldau, die 2014 in Auftrag gegeben und 2015 in Betrieb genommen wurde, bietet eine Alternative zu den russischen Erdgasimporten. Wie im Fall der Ukraine, macht seine geographische Lage Moldau zu einem wichtigen Transitland für Erdgas aus Russland nach Südosteuropa.

Im Unterschied zu Moldau und der Ukraine ist Georgien nach einer schwerwiegenden Unterbrechung der Gasversorgung im Jahr 2006 weniger abhängig von russischen Importen. So schlugen die Stromimporte aus Russland 2019 nur mit 4% zu Buche, während die Erdgasimporte 2018 nur 1,7% des gesamten Gasverbrauchs deckten.

18 <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/49467343.pdf>

19 <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/ukr>

20 <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/04/23/Assessing-the-Macroeconomic-Impact-of-Structural-Reforms-in-Ukraine-50345>

21 <https://tradingeconomics.com/ukraine/ease-of-doing-business>

22 <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/04/04/Ukraine-Selected-Issues-44799>

23 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/986fb125-en/index.html?itemId=/content/component/986fb125-en>

24 <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/03/17/Republic-of-Moldova-Staff-Report-for-the-2020-Article-IV-Consultation-and-Sixth-Reviews-49272>

Die finanziellen Ressourcen des Trios sind gering, die Kapitalkosten hoch und durch ernsthafte strukturelle Defizite werden Verbesserungen blockiert. Das verleiht angestammten Monopolunternehmen großen Einfluss auf politische Entscheidungen und führt in der Politik zu kurz-sichtigen Entscheidungen.

2.4 Institutionelle Schwächen

In den 2000er-Jahren ist die ukrainische Wirtschaft außerordentlich stark gewachsen, die Wachstumsraten gehörten zu den höchsten in Europa. Ausländische Direktinvestitionen (ADI) nahmen im Durchschnitt um 44 % pro Jahr zu und erreichten 2008 elf Milliarden US-Dollar im Jahr. Durch die Weltwirtschaftskrise, die das Land 2009 erreichte, gingen die ADI um über die Hälfte zurück, und die Wettbewerbsvorteile des Landes, etwa die strategische Lage, die qualifizierten Arbeitskräfte und die riesigen Ackerflächen konnten nicht eingesetzt werden.¹⁸ Das außergewöhnlich hohe Niveau der Korruption in der Ukraine ist weiterhin eines der größten Hindernisse, Zugang zu Kapital zu erlangen. Auf dem Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International rangierte die Ukraine 2020 auf Platz 117 von 180 Ländern. Das ist nach Russland die schlechteste Platzierung eines europäischen Landes.¹⁹ Es hat beträchtliche Auswirkungen auf das ukrainische Wirtschaftswachstum, insbesondere hinsichtlich der einfließenden ADI. Der Zugang zu Kapital wird auch durch den Mangel an starken und unabhängigen Institutionen erschwert.²⁰ Das Land hat auf dem Papier beträchtliche Fortschritte bei der Umsetzung von Reformen und politischen Vorhaben gemacht. Dadurch würde es möglich, in nur zehn Jahren auf Platz 78 des *Ease of Doing Business*-Ranking der Weltbank zu klettern. 2019 lag die Ukraine auf Platz 64 von 190 Ländern.²¹ Das Land steht allerdings immer noch vor erheblichen Herausforderungen, unter anderem durch eine hohe Konzentration politischer und wirtschaftlicher Macht. Die wiederum ist Ergebnis der verbreiteten Korruption und steht einer effektiven Korruptionsbekämpfung im Wege.²² Schließlich werden die ukrainischen Reformbemühungen von der instabilen politischen Lage im Osten des Landes überschattet. All diese Herausforderungen führen dazu, dass der politische Ehrgeiz gering und die Kapitalkosten für investierende Unternehmen hoch sind. Die Kreditzinsen im Inland lagen von 2010 bis 2020 bei 12 bis 18 %. Auch Unternehmen mit Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten sahen sich hohen Zinssätzen gegenüber und hatten hohe Wechselkursrisiken zu tragen. Wegen dieser Risiken wurden eher kurzfristige Anleihen aufgenommen, mit einem Finanzierungszeitraum von maximal fünf Jahren. Allerdings erfordern viele der Veränderungen, die für eine strukturelle CO₂-Reduzierung notwendig sind, langfristige Investitionen.

Wie in der Ukraine ist auch in Moldau Korruption tief verwurzelt und erschwert die Bemühungen des Landes, ADI zu akquirieren. Transparency International hat Moldau in seinem Korruptionswahrnehmungsindex auf Platz 120

von 198 Ländern eingestuft.²³ Zudem hat die Geschichte der staatlichen Enteignungen von inländischen und ausländischen Anlagen, die mit öffentlichem Interesse begründet wurden, den Zustrom von ADI zusätzlich gebremst. Moldau hebt sich auch durch eine im Schnitt niedrige Produktivität ab, da Sektoren mit geringer Produktivität (z. B. die Landwirtschaft) einen großen Teil der Wirtschaft ausmachen. Geringe Produktivität im Zusammenspiel mit einem niedrigen Investitionsniveau sind ein Hindernis für die Wachstumsperspektiven des Landes.²⁴ Aus dem hartnäckig niedrigen Niveau der öffentlichen Investitionen ergeben sich weitere Fragen. So verfügt Moldau z. B. über weniger öffentliches Kapital als jedes andere Land in Europa.

Die Infrastruktur des Landes ist seit Jahren nicht in die regionalen Lieferketten integriert worden. Die Verfügbarkeit von privaten Investitionen wird durch ein ähnlich instabiles wirtschaftliches Umfeld wie in der Ukraine eingeschränkt – durch mangelnden Wettbewerb, beträchtliche Rückstände beim Humankapital, unzureichenden Zugang zu den in- und ausländischen Kapitalmärkten wie auch durch die ererbte Tradition von Betrug bei der Kreditvergabe. Der mangelnde Wettbewerb wiederum führt zu einem ineffizienten Einsatz von Ressourcen. Moldau wurde 2019 im *Ease of Doing Business*-Index

der Weltbank auf Platz 48 von 190 Ländern geführt.²⁵ Das Land, dessen Exporte vorwiegend aus Gütern mit geringem Mehrwert bestehen, weist zudem ein Handelsdefizit auf.

Im Unterschied zu Moldau und der Ukraine hat Georgien sein System der Wirtschaftsverwaltung und Unternehmenssteuerung erfolgreich verbessert. Folgt man dem Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International, werden die Institutionen des Landes in einem geringeren Maße als korrupt eingeschätzt (2019 Platz 44 von 198 Ländern).²⁶ Die jüngst unternommenen Reformen haben dazu beigetragen, dass Georgien 2019 im Ease of Doing Business-Index der Weltbank den siebten Platz von 190 einnahm.²⁷ Bildung und Ausbildung sind allerdings immer noch unzureichend, insbesondere hinsichtlich der Erfordernisse des privaten Sektors. Zudem sind die Exporte nicht diversifiziert und umfangreich genug, was einer strukturellen Transformation der Wirtschaft im Wege steht. Georgien zieht zwar weiterhin in beträchtlichem Umfang ADI an, doch betrachtet ein Fünftel der Unternehmen den Zugang zu Finanzen als erhebliche Herausforderung für die Unternehmensführung.²⁸

2.5 Die Bevölkerung ist kaum besorgt, obwohl der Klimawandel heftige Auswirkungen auf die Länder des Trios haben wird

Die Klimabedingungen in der Ukraine ändern sich und drastische Wetterschwankungen werden immer häufiger. Laut Prognosen werden die Temperaturen in der Ukraine bis 2050 um 0,5 bis 1 Grad Celsius steigen. Überschwemmungen an der Küste und in den Bergen sind häufiger geworden und haben dramatische ökonomische und soziale Folgen. Das ist im Juni 2020 während des Notstandes im Westen der Ukraine zu beobachten gewesen.²⁹ Aufgrund des traditionell großen landwirtschaftlichen Potenzials werden 69% des ukrainischen Territoriums landwirtschaftlich genutzt (von denen 6% bewässert werden). Bodenverluste durch Erosion stellen für den Agrarsektor eine große Herausforderung dar. Die dadurch verursachten Kosten werden auf ein Drittel des jährlichen landwirtschaftlichen Bruttoertrags geschätzt. Es kommt jetzt im Schnitt alle drei Jahre zu Dürreperioden,

Die Gefahren durch den Klimawandel werden von der Bevölkerung als gering eingeschätzt – trotz immer häufigerer Naturkatastrophen und schädlicher Hitzewellen.

was beträchtliche Auswirkungen auf die globalen Lebensmittelpreise hat. Dieser Effekt zeigte sich, als Mitte der 2000er Jahre die weltweite Getreideproduktion zwei Jahre in Folge zurückging.³⁰ Waldbrände sind in den vergangenen Jahrzehnten häufiger geworden und gefährden die ukrainischen und die europäischen Pflanzen- und Tierpopulationen (die Ukraine repräsentiert 36% der Biodiversität Europas). Waldbrände bedeuten auch für die menschliche Gesundheit eine Gefahr, wie die wiederholten Brände in der Gegend von Tschernobyl gezeigt haben. Hitzewellen erhöhen im Zusammenspiel mit dem für extreme Temperaturen ungeeigneten Gebäudebestand erheblich das Risiko von Herzversagen, das für 48% der Sterbefälle in der Ukraine verantwortlich ist.

Der in Moldau zu erwartende Temperaturanstieg von 2 bis 3 Grad Celsius bis 2025 ist erheblich höher als der für die Ukraine prognostizierte.³¹ Sieben der zehn wärmsten Jahre der moldauischen Geschichte fallen in die letzten beiden Jahrzehnte. Das Land hatte gewöhnlich kurze milde Winter und warme Sommer erlebt, was für Landwirtschaft in den ländlichen Gebieten günstig ist (dort leben fast 60% der Bevölkerung). Die ökonomische Bedeutung der Landwirtschaft macht das Land höchst verwundbar gegenüber Klimaschwankungen. Die unstillen Wetterzyklen in den letzten Jahrzehnten haben insbesondere die armen ländlichen Regionen heftig getroffen. Zu den wichtigsten Veränderungen gehören schwerere Dürren und Stürme, veränderte Niederschlagsmuster, weniger Regen, mehr Hagel und mehr Frostperioden im Spätf Frühling. Rund 75 bis 80% der Bevölkerung sind von der Dürre von 2007 betroffen gewesen. Die Überschwemmungen von 2008 verursachten für Privathaushalte und an der Infrastruktur Schäden von rund 110 Millionen US-Dollar. 7.500 Hektar landwirtschaftlicher Flächen wurden überflutet. Zu den Folgen solcher Ereignisse gehört gewöhnlich auch der Verlust von Menschenleben sowie steigende Lebensmittel- und Energiepreise. Es wird erwartet, dass das Oberflächenwasser von 2020 bis 2029 wegen des veränderten Wetterverhaltens um 16 bis 20% zurückgehen wird. Insbesondere die schwindenden Ressourcen an Oberflächenwasser sind Anlass zur Sorge, da die Grundwasserreserven begrenzt sind und große Gebiete

25 <https://tradingeconomics.com/moldova/ease-of-doing-business>

26 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/986fb125-en/index.html?itemId=/content/component/986fb125-en>

27 <https://www.doingbusiness.org/en/rankings>

28 <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/alnaplessonsfoodpricecrisis.pdf>

29 <https://reliefweb.int/disaster/ff-2020-000156-ukr>

30 <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/alnaplessonsfoodpricecrisis.pdf>

31 https://www.climateintelinks.org/sites/default/files/asset/document/2017_USAID%20ATLAS_Climate%20Change%20Risk%20Profile%20-%20Moldova.pdf

des Landes bereits von Wasserknappheit geplagt werden. Wie im Fall der Ukraine hat der Klimawandel bereits direkte wie indirekte negative Folgen für die öffentliche Gesundheit. Unter anderem haben Erkrankungen der Atemwege und des Kreislaufsystems, eine Verschlimmerung von Herzschwächen, die Fehlernährung in ländlichen Gebieten und Mangelernährung zugenommen.

Für Georgien wird ein Temperaturanstieg um 0,8 bis 1,4 Grad Celsius bis 2050 prognostiziert.³² Steigende Temperaturen gefährden die Wassersicherheit des Landes. Georgien hat mehr Gletscher als jedes andere Land im Kaukasus. Sie sind eine wichtige Wasserquelle. Allerdings ist die Gletscheroberfläche in den letzten Jahren schrittweise zurückgegangen; bis 2060 werden die Gletscher verschwunden sein, so die Prognosen. Das Abschmelzen der Gletscher hat starke Auswirkungen auf die Stromerzeugung in Georgien, wo über 80 % des Stroms aus Wasserkraftwerken kommt. Stromerzeugung durch Wasserkraft ist gegenüber Klimaschwankungen besonders anfällig, weil die Kraftwerke an Flüssen liegen, die sich aus Gletschern speisen. Und laut Prognosen werden deren Volumen und Oberfläche in den kommenden Jahrzehnten beträchtlich abnehmen. Auch die häufiger werdenden Dürreperioden reduzieren die Leistung der Wasserkraftwerke und haben im ganzen Land für Stromknappheit gesorgt. Die Erderwärmung trifft auch die Tourismusbranche, die in Georgien eine wichtige Rolle für die Wirtschaft spielt. Auf sie entfallen rund 25 % des BIP und 20 % aller Beschäftigten. In den letzten Jahrzehnten hat die zunehmende Gefahr von Naturkatastrophen in Ski-, Wander- und Badegebieten für große wirtschaftliche Verluste in der Branche gesorgt. Wie in Moldau und der Ukraine stützt sich auch die georgische Wirtschaft stark auf die Landwirtschaft, in der etwa 50 % der Bevölkerung tätig sind und durch die die Mehrheit des einkommensschwächeren Bevölkerungsteils ihr Einkommen bestreitet. Die Agrarbranche hat unter einer zunehmenden Häufigkeit, Intensität und Schwere von Überschwemmungen und Dürren zu leiden. Letztere sind zwar weniger häufig, verursachen aber größere wirtschaftlichere Verluste. Im Jahr 2000 sorgte eine Dürre für einen Schaden von 460 Millionen US-Dollar in der Branche. Bodenerosion, Veränderungen bei der Verdunstung und dem Abfluss, Entwaldung, Starkregenereignisse, die Ernteschäden verursachen, wie auch Erdbeben und Muren tragen ebenfalls stark zu sinkenden Erträgen in der Landwirtschaft bei. Die Folgen des Klimawandels für die öffentliche Gesundheit in Georgien sind an der Zunahme von Krankheiten zu erkennen, die über Insekten oder Wasser übertragen werden, wie auch an der Verschlimmerung bestehender Gesundheitsprobleme, etwa bei Menschen mit Herz- und Gefäßkrankheiten oder Atemwegserkrankungen.

Trotz dieser drängenden Herausforderungen durch die Erderwärmung sieht die Bevölkerung kaum Handlungsdruck. Das geringe Interesse in der Öffentlichkeit für dieses Problem reicht nicht aus, um Politiker zum Handeln zu bewegen. Die Ergebnisse des *People's Climate*

Vote von 2021,³³ der weltweit größten Meinungsumfrage zum Klimawandel, deuten darauf hin, dass in der Region „Osteuropa und Zentralasien“ der Bevölkerungsanteil jener, die glauben, dass der Klimawandel eine Notlage bedeutet, nur von dem in „Westeuropa und Nordamerika“ übertroffen wird. Auf den ersten Blick ist das vielversprechend: 68 % der Georgier erkennt in dem Klimaproblem eine Notlage, wie auch 50 % der Moldauer. Allerdings sind nur 64 % derjenigen, die im Klimawandel eine Notlage sehen, auch der Ansicht, dass ihr Land die notwendigen Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels ergreifen sollte. In Moldau ist dieser Wert mit 55 % sogar noch niedriger. Damit ist der Anteil jener, die zu schnellem Handeln bereit sind, erheblich geringer als in westlichen Ländern. In Osteuropa und Zentralasien gab es für eine Politik zur Forst- und Bodenkonservierung die größte Unterstützung, gefolgt von einem Ausbau der Solar-, Wind- und erneuerbaren Energien. An nächster Stelle standen eine klimafreundliche Landwirtschaft und schließlich die Förderung von Elektrofahrzeugen und E-Bikes. Die Umfrageergebnisse zeigten auch eine starke Korrelation zwischen einem Bewusstsein für die Dringlichkeit der Klimafragen und dem Bildungsniveau der Befragten. Sie zeigten zudem, dass deutliche genderbezogene Unterschiede in den Ländern der ÖP bestehen, da Männer den Klimawandel eher als drängendes Problem sehen als Frauen. Die Umfrageergebnisse aus der Ukraine befinden sich noch in der Auswertung.

2.6 Gegenwärtige Zusammenarbeit zwischen dem Trio und der EU

Die Länder des Trios sind in ein Netz unterschiedlicher Kooperationen und Unterstützungsabkommen eingebunden, und zwar nicht nur mit der EU, sondern auch mit vielen ihrer Mitgliedstaaten oder deren Ministerien und Behörden. Um nur einige Beispiele zu nennen: Allein Deutschlands Agentur für Entwicklungszusammenarbeit *GIZ* hat in der Ukraine mehrere hundert Mitarbeiter, die europäische Investitionsbank unterstützt dort landwirtschaftliche Projekte,³⁵ einzelne Länder wie Österreich und Frankreich haben einen Unterstützungsfonds für die ÖP eingerichtet. Während die Entwicklungsziele der europäischen Unterstützer weithin eine Linie verfolgen und lediglich bei den einzelnen Projekten im Sinne ihrer Effektivität eine gewisse Autonomie wichtig ist (da die Projekte sonst in bürokratische Meta-Koordinationsrunden verstrickt würden), stellt der Mangel an einer allgemeinen strategischen Vision die Effektivität der Hilfsprogramme in Frage.

32 https://www.climatelinks.org/sites/default/files/asset/document/2017_USAID%20ATLAS_Climate%20Change%20Risk%20Profile%20-%20Georgia.pdf

33 <https://www.undp.org/publications/peoples-climate-vote>

34 <https://uafata.org.ua/en/>

35 <https://www.eib.org/en/products/mandates-partnerships/donor-partnerships/trust-funds/eastern-partnership-technical-assistance-trust-fund>

Der gegenwärtigen EU-Diplomatie gegenüber den Ländern des Trios fehlt es an einer klaren Strategie und einer Koordinierung zwischen den verschiedenen Akteuren. Sie hat ihre ursprünglichen politischen Ziele nicht erreicht, trotz einer beträchtlichen Verschiebung in der Handelsstruktur der Länder mit der EU.

Zweitens zeigt der Soft-Power-Ansatz in Bezug auf Demokratisierung und Wirtschaftsreformen nicht jene Ergebnisse, auf die man zu Beginn der Östlichen Partnerschaft gehofft hatte.³⁶ Partnerländer der EU haben oft die versprochene Hilfe erhalten, obwohl sie ihren Teil der Abmachung nicht erfüllt hatten. Das zukünftige Vorgehen der EU hinsichtlich der ÖP-Länder dürfte eher von einem durch „Hard Power“ und Sanktionen geprägten Ansatz bestimmt werden, wie er bereits in der im Juni 2016 verabschiedeten Globalen Strategie der EU³⁶ und erneut in dem Arbeitspapier über die Prioritäten der ÖP nach 2020³⁷ skizziert wurde. Dies wird die Entwicklung von sinnvollen, angemessenen und realistischen Konditionalitäten erfordern, einschließlich einer Reduzierung der Hilfe durch alle Partner (damit z. B., falls ein Partner die Konditionalität greifen lassen muss, nicht andere in die Bresche springen), Schritte im Handel, und letztlich den Stopp für Integrationssschritte (z. B. bei der Integration der Stromsysteme).

36 https://www.researchgate.net/publication/325791215_The_Eastern_Partnership_-_A_Challenge_for_the_EU%27s_Soft_Power_in_International_Relations

37 https://eeas.europa.eu/sites/default/files/swd_2021_186_f1_joint_staff_working_paper_en_v2_p1_1356457_0.pdf

38 <https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/EaP-CSF-Policy-Paper-on-Environment.pdf>

Ein drittes Hindernis für viele sinnvolle Initiativen ist der Mangel an lokalen Kapazitäten zur Umsetzung von Maßnahmen, auf die man sich mit der EU geeinigt hat. Dies führt regelmäßig zu einer unzureichenden Einführung von Gesetzen mit Klimaschutzbezug.³⁸

Die institutionelle Schwäche schränkt im Zusammenspiel mit der Tendenz zu personalistischer Politik die Möglichkeiten ein, ein schlüssiges Follow-up zu den Ergebnissen einer bestimmten Form von Zusammenarbeit vorzunehmen. Die Organisationen in den Partnerländern sind oft nicht gut genug positioniert, um die Ergebnisse selbst zu kontrollieren und zu kommunizieren. Gleichzeitig führen die vielen personellen Änderungen in den Ministerien und Behörden der Partnerländer dazu, dass die für die Umsetzung der individuellen Projekte verantwortlichen Personen ihre Posten wechseln und dann nicht mehr verantwortlich zeichnen. Daher scheinen Kooperationsprojekte oft mehr auf den Input, also auf die erteilten Gelder und die entworfenen Gesetze konzentriert zu sein, denn auf die tatsächlichen Ergebnisse.

2.7 Zusammenfassung der gemeinsamen und unterschiedlichen Herausforderungen

In diesem Abschnitt wurde gezeigt, dass es mehrere Faktoren gibt, die die Länder des Trios zu einer Reduzierung der THG-Emissionen und einem Schutz der Umwelt bewegen können, indem ihre Industrien, der Wohnungsbestand und die Energieproduktion umgewandelt und modernisiert werden:

1. Die ausgedehnten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verbindungen zur EU. Die EU ist für alle Länder des Trios der wichtigste Handelspartner, viele ihrer Bürger leben in der EU, und es gibt eine große Zahl offizieller Treffen und politischer Abmachungen zwischen den vier Seiten. Das bedeutet, dass die Veränderungen, die mit dem European Green Deal in der EU zu erwarten sind, unmittelbare Auswirkungen auf a) die Nachfrage nach „grünen“ Produkten aus dem Trio, b) die öffentliche Diskussion über den Klimawandel und den Umweltschutz in den Ländern des Trios und c) den politischen Kontext haben werden, in dem Politiker agieren.
2. Die gegenwärtig hohe Nachfrage nach Energie und der Umstand, dass man sich insbesondere auf Russland stützt, um diese Nachfrage in Form von Kohle, Öl, Erdgas, Strom und Atombrennstoffen zu befriedigen.
3. Die generelle Notwendigkeit, die alternde Infrastruktur zu modernisieren, die nicht nur ineffizient ist, sondern wegen ihres fortgeschrittenen Alters auch vollkommen zusammenzubrechen droht.
4. Die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der zunehmenden Häufigkeit und Intensität von Naturkatastrophen wie Überschwemmungen, Hitzewellen oder Dürren.

Jedes der Länder des Trios steht zudem aufgrund eigener spezifischer Themen und Gegebenheiten vor Herausforderungen. Während die Emissionen der Industrie in der Ukraine besonders hoch sind, stehen Georgien und Moldau vor unmittelbareren Herausforderungen, etwa dem Schutz der Biodiversität, der Begrenzung der Luft- und Bodenverschmutzung durch Verkehr und Landwirtschaft. Gleichzeitig besteht für die Ukraine eine sehr viel größere Notwendigkeit für eine Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen, anders als in Georgien, das bereits mehr als zwei Drittel seines Stroms durch Wasserkraft erzeugt (auch wenn Georgien noch von Stromimporten abhängig ist, die 12% seines Strombedarfs abdecken). Moldau wiederum erhält rund 80% seines Stroms aus einem mit Erdgas betriebenen Kraftwerk in der abtrünnigen Region Transnistrien. Darüber hinaus unterscheiden sich die Volkswirtschaften der drei Länder recht deutlich, da die Ukraine sich eher auf alte Industrieanlagen stützen muss, während Georgien und Moldau mehr auf Landwirtschaft setzen, und Georgien zudem auf Tourismus.

Die Länder haben darüber hinaus unterschiedlichen Bedarf bei der Korruptionsbekämpfung. Bis 2012 ist Georgien als Musterbeispiel für Korruptionsbekämpfung gepriesen worden, da es auf dem Korruptionsbekämpfungsindex von Transparency International geschwind nach oben kletterte. Seither hat es sich allerdings kaum verbessert (Platz 45 im Jahr 2019). Die Ukraine liegt derzeit auf Platz 117, zwei Plätze vor Moldau. Das ukrainische Parlament hat 2018 ein „Hohes Antikorruptionsgericht“ ins Leben gerufen. Trotz der ernststen Herausforderungen ist dieses Gericht in der Lage, erheblichen Einfluss auf die Bedingungen im Land für Schieberei und Bestechung zu nehmen.

Die allgegenwärtige Korruption ist jedoch nicht der einzige Faktor, der in den Ländern des Trios einen Fortschritt bei den Themen Umwelt und Klima behindert. Sie müssen auch die folgenden Probleme überwinden:

1. Die fehlende Wahrnehmung, dass die Erderwärmung potenziell für die Länder des Trios verheerende wirtschaftliche, soziale und Gesundheitsfolgen haben kann.
 - a. Sowohl Beschäftigte als auch Unternehmens-eigner neigen dazu, ökologische Modernisierung und den European Green Deal eher als „grüne Mode“, denn als eine Triebkraft für Transformation und langfristiges nachhaltiges Wachstum zu betrachten.
 - b. Durch den großen politischen Einfluss inländischer wirtschaftlicher Interessengruppen erhält dieser Faktor beträchtliches Gewicht.

2. Die mangelnden finanziellen und institutionellen Kapazitäten zur Finanzierung und Umsetzung grüner Projekte.
3. Häufige Regierungswechsel und andere Gründe für politische Ungewissheit führen zu erhöhten Kreditzinsen (Weltbank 2020: Ukraine: 14%, Georgien: 12%, Moldau: 8%)
4. Diese Ungewissheit erschwert Unternehmen und Politikern eine langfristige Planung. Kreditlaufzeiten werden oft auf fünf Jahre gedeckelt.

Die Länder haben also weitgehend Probleme mit den Verpflichtungen: Sie müssen a) kämpfen, um tatsächlich ihre Ziele zu erfüllen und b) wenn sie es dann schaffen, eine Politik umzusetzen, bleibt im Allgemeinen eine Anerkennung für diese Leistung durch die Investoren aus. Wenn also die EU die Länder des Trios dabei unterstützen will, einen umweltfreundlicheren, sozial verträglicheren, und wirtschaftlich klügeren Weg zu beschreiten, sollte sie ihre Unterstützung mit wohlgezielten und gut überwachten Konditionen verknüpfen. Der Einsatz von Konditionalität könnte für Investoren und die Politik als Signal für eine langfristige Planung dienen, weil es für mehr Vertrauen sorgen würden, dass die Regierungen ihren Verpflichtungen nachkommen werden.

Es gibt jedoch Belege, dass Konditionalität nicht erfolgreich sein kann, wenn vor Ort die Voraussetzungen fehlen, wenn also in den Empfängerländern eine wirkliche Entschlossenheit zum Handeln fehlt. Die Annahme, dass Konditionalität die Politik eines Landes ändern kann, ist als „funktionalistische Hybris und politische Kurzsichtigkeit“ bezeichnet worden.³⁹

Wir schlagen daher einen Rahmen vor, der sowohl die gemeinsamen Herausforderungen berücksichtigt, vor denen die drei Länder des Trios stehen, wie auch die speziellen Herausforderungen und Umstände, die für jedes der Länder bestehen. Es muss auch berücksichtigt werden, dass die Wahrnehmung der Erderwärmung und der unternehmerischen Möglichkeiten in den Ländern verändert werden muss: Es wäre **ein externer European Green Deal „à la carte“**, den die EU ihren Partnerländern, und in erster Linie Georgien, Moldau und der Ukraine anbieten könnte.

39 Sandra Lavenex: On the fringes of the European peace project: The neighbourhood policy's functionalist hubris and political myopia, Februar 2017, in: British Journal of Politics & International Relations, 19, 2017, Nr. 1, S. 63–76.

3 Paris-Partnerschaften „à la carte“ – hin zu einer wirksamen Europäischen Klimadiplomatie

Anstelle einer Ausweitung wetteifernder bilateraler Initiativen der EU-Mitgliedstaaten und bisweilen gar wettstreitender Ministerien einzelner Mitgliedsländer schlagen wir vor, einen Rahmen für eine Europäische Klimadiplomatie zu schaffen. Diese externe Dimension des European Green Deals sollte in der europäischen Klimaarchitektur eine größere Rolle spielen. Die einzelnen Elemente dieser Europäischen Klimadiplomatie würden aus Paris-Partnerschaften⁴⁰ bestehen, also aus unterstützenden Rahmenwerken, die in erster Linie für die Länder der Europäischen Nachbarschaft, unter anderem für die Länder des Trios und potenziell interessierte Länder der Südlichen Nachbarschaft gedacht wären, mit Aussicht auf eine Ausweitung auf andere Länder jenseits der unmittelbaren Nachbarschaft.

Zwar sollte berücksichtigt werden, dass jedes Land vor sehr individuellen Herausforderungen steht, doch wäre es klug, die Parallelität jener strukturellen Herausforderungen zu nutzen, die in den Ländern der Nachbarschaft eine ehrgeizigere Klimapolitik erschweren. Eine solche Europäische Klimadiplomatie würde im Idealfall in einer Reihe von Optionen für eine Zusammenarbeit bestehen, die jeweils an den Beitrag der Partner zum Pariser Klimaschutzabkommen geknüpft ist, sei es in Form eines aktualisierten, ehrgeizigeren NDC oder eines hinreichend ehrgeizigen konditionierten Zieles innerhalb des aktuellen NDC. Wir schlagen vor, dass Mitgliedsstaaten die Europäische Kommission beauftragen, eine Reihe von Optionen für wohlstrukturierte Paris-Partnerschaften zu entwerfen, unter denen die Partnerländer wählen können. Das würde einen externen European Green Deal „à la carte“ bedeuten. Diese Elemente sollten so gestaltet sein, dass mit angemessener Flexibilität die spezifischen Bedürfnisse der einzelnen Länder und gleichzeitig die Parallelen der strukturellen Probleme berücksichtigt werden können. Damit würde gewährleistet sein, dass mögliche Synergien zwischen den Partnerschaften

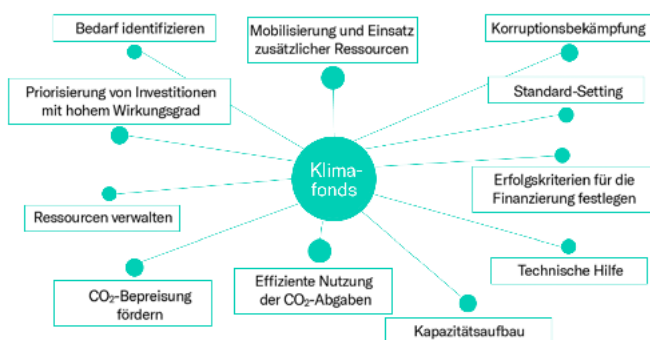
genutzt werden können. Eine zentralisierte Gestaltung der Programme verhindert politische „Günstlingswirtschaft“ wie auch einen Wettbewerb der Geber, also Faktoren, die sonst die Wirksamkeit der Partnerschaften beeinträchtigen könnten.

Wir schlagen vor, dass diese Partnerschaften auf EU-Ebene eingerichtet werden, um eine kohärente langfristige Strategie zu gewährleisten, an der die Hilfe und die Abmachungen mit den Partnerländern ausgerichtet werden können. Eine solche Strategie würde es sehr erleichtern, Projekte zu entwerfen, die für das Geld auch etwas liefern, und die eine Feststellung erlauben, inwieweit sie im Sinne der strategischen Ziele wirksam waren. Ein gewisses Übereinkommen zwischen den Gebern hinsichtlich der den Partnern aufzuerlegenden Konditionalitäten (die im Einklang mit der strategischen Vision stehen müssen) würde die Einflussmöglichkeiten, die mit der europäischen Unterstützung verbunden sind, erweitern. Dadurch könnten den Partnern Anstöße in die richtige Richtung gegeben werden. Und es könnte verhindern, dass die Geber in ein Wettbieten um die schwächsten Konditionalitäten hineingezogen werden. Die Formulierung und Koordinierung einer solchen strategischen Vision sowie der dazu passenden Instrumente sollte oberste Priorität haben, wenn es einen erfolgreichen externen Strang des European Green Deals geben soll.

Herzstück einer jeden Paris-Partnerschaft wäre ein **Nationaler Klimafonds** von unterschiedlichem Umfang. Dieser würde aus einem nationalen System zur Bepreisung der Emissionen sowie aus entsprechenden EU-Mitteln finanziert. Wir sehen mehrere Gründe, den Klimafonds als zentrales Element der Paris-Partnerschaften vorzuschlagen:

Der Klimafonds kann CO₂-reduzierende Investitionen vor allem dadurch optimieren, dass die Mittel in Projekte fließen, die als wichtig identifiziert wurden, z. B. im Rahmen der neuen NDCs der Länder (Priorisierungsargument). Oder in Projekte, die ohne politische Unterstützung nur schwer zu finanzieren wären (Ziel-Argument). Das trägt den Schwierigkeiten Rechnung, Kapital für langfristige CO₂-reduzierende Investitionen in den Partnerländern zu akquirieren (Kapitalzugangs-Argument). Ein Klimafonds würde langfristigen Zugang zu Kapital ermöglichen und damit das Problem der typischerweise kurzfristigen Kreditlaufzeiten angehen, die gegenwärtig Praxis sind (ungeeignete-Laufzeiten-Argument). Das Hauptziel wäre hier, Finanzierungsbedingungen herzustellen, unter denen der private Sektor realistischerweise die notwendigen Investitionen tätigen kann, etwa durch eine Mischfinanzierung, Kreditbürgschaften und möglicherweise Fördermittel. Das langfristige Engagement der EU und des Partnerlandes für die Paris-Partnerschaft und die Anschubfinanzierung aus dem Klimafonds würden die politische Sicherheit gewiss erhöhen. Zudem würden die

Graphik 7: Vorteile eines Klimafonds



40 Der Begriff wurde von Germanwatch-Studie von 2021 übernommen ([Link](#)). In diesem Abschnitt stützen wir uns auf die Grundidee von Germanwatch, entwickeln den Vorschlag aber weiter und konkreter. Darüber hinaus betonen wir, dass diese Partnerschaften nicht auf Ebene der Mitgliedsstaaten, sondern von der Europäischen Kommission entwickelt werden sollten.

Mehrkosten für Kapitalrisiken und Kreditrisiken reduziert sowie die Kapitalkosten verringert (Kapitalkostenargument).

Wichtig ist, dass die Paris-Partnerschaft durch die Kombination aus finanzieller Unterstützung für den nationalen Klimafonds und klaren politischen Bedingungen für das Partnerland zu einem **Commitment device** werden würde. Die Möglichkeit, unter den Optionen der Paris-Partnerschaft wählen zu können, würde den Ländern einen zusätzlichen Anreiz geben, sich zu wirksamen und langfristigen Klimaschutzmaßnahmen zu verpflichten. Es würde sie zudem befähigen, diese auch umzusetzen. Durch ein Abkommen mit der EU könnten die Länder eine Politik nur kurzfristiger Ergebnisse sowie Probleme bei der Glaubwürdigkeit langfristiger politischer Verpflichtungen überwinden (Argument der zeitlichen Kohärenz). Genauso können dadurch innenpolitische Hindernisse für aktiven Klimaschutz angegangen werden, und zwar sowohl in der Regierung (Kippen der Waagschale in Richtung Reformen) als auch in den wirtschaftlichen Interessengruppen des Landes (durch veränderte Struktur der Anreize). Darüber hinaus könnte die Bereitschaft zur Erfüllung der Konditionalitäten, die sich aus der jeweils gewählten Option einer Paris-Partnerschaft ergeben, als eine Art Signal dienen, mit dem die Partnerländer den Investoren und Kapitalmärkten zeigen, zu welchem „Typ“ Land sie gehören. Die Paris-Partnerschaft würde somit wie ein „Gütesiegel“ der EU wirken (Signalisierungsargument).⁴¹

Idealerweise würde der Umfang des Beitrags der EU zum Nationalen Klimafonds durch zwei Kriterien bestimmt:

Zum einen würde er von der Quelle abhängen, aus der das Partnerland seinen Teil der Finanzierung bestreiten will. Dieser Beitrag könnte in Form von nationalen **Einnahmen aus einer CO₂-Steuer** oder aus der **Versteigerung von Emissionsrechten** finanziert werden. Das wäre für die Partnerländer ein wichtiger Anreiz, eine bedeutsame CO₂-Bepreisung einzuführen, weil sie für ihren Nationalen Klimafonds für jeden Euro aus einer CO₂-Abgabe eine festgelegte Summe EU-Gelder erhalten würden. Der Ehrgeiz bei der CO₂-Bepreisung würde unmittelbar den Umfang der EU-Finanzhilfen bestimmen.

Zweitens würde das Volumen des Klimafonds von dem Quotienten abhängen, mit dem die EU den Nationalen Klimafonds bezuschussen will. Sollte die EU zu einem Verhältnis von 1:1 bereit sein, würde sie für jeden Euro aus der Finanzierung durch das Partnerland ihrerseits einen Euro beitragen. Bei einem Verhältnis von 1:2 würde die EU 50 Cent für jeden Euro zahlen, bei einem Verhältnis von 2:1 wären es 2 Euro. Der Quotient würde im Voraus aufgrund der gesamten Klimaverpflichtungen des Partnerlandes festgelegt (wie sie im aktualisierten NDC festgeschrieben und durch die in der Paris-Partnerschaft niedergelegten konkreten politischen Maßnahmen gestützt werden). Je ehrgeiziger ein Land bei seinem aktualisierten Beitrag ist, desto großzügiger könnte der Quotient ausfallen.

Der Nationale Klimafonds würde jene politischen Maßnahmen finanzieren, die als wichtige Veränderungen identifiziert wurden und in die man im Partnerschafts-

abkommen eingewilligt hat. Die Maßnahmen können unterschiedlich sein und von spezifischen Kontingenten bei der Versteigerung erneuerbarer Energie bis hin zu Verboten reichen, unbehandelten kommunalen Festmüll in Deponien zu entsorgen. Die EU-Kommission sollte im Voraus klare rote Linien definieren, deren Überschreiten eine Unterbrechung der Finanzierung bedeuten würde. Ein Partnerland könnte sich dadurch glaubhaft für die in der Paris-Partnerschaft beschriebenen Maßnahmen engagieren. Im Idealfall könnte ein Partnerland eine der verfügbaren Unterstützungsmaßnahmen auswählen, müsste aber eine Reihe von Vorbedingungen erfüllen, um Mittel aus dem Fonds und technische Hilfe der EU zur Umsetzung des Projekts zu erhalten (siehe Tabelle 2).

Ein aktives Vorgehen und ein Wandel sind allerdings ohne den Rückhalt und die Unterstützung der Bevölkerung des Partnerlandes eher unwahrscheinlich. Daher sind – eingebettet in den bestehenden institutionellen Rahmen – gute Regierungsführung, Korruptionsbekämpfung und Kompetenzbildung wichtig.

Gute Regierungsführung und demokratische Rechenschaft wären selbstverständlich für jeden Klimafonds der Schlüssel zum Erfolg. Typischerweise gehört zur Verwaltung eines Nationalen Klimafonds ein Vorstand oder Lenkungsausschuss aus Vertretern der beteiligten Ministerien und der Geberinstitutionen. Dieser Vorstand erstellt die allgemeinen Richtlinien. Daneben gibt es ein Team für das Operative mit einer Verwaltung / einem Sekretariat, das die Tätigkeit des Fonds steuert, sowie einen technischen oder Expertenbeirat, der einen Input zur Projektbewertung liefert, sowie einen Treuhänder für die Finanzen. Die europäischen Vertreter in dem Lenkungsausschuss, der die Entscheidungen trifft, sollten durch das Europäische Parlament legitimiert sein. Darüber hinaus schlagen wir vor, dass technische Hilfe und Kapazitätsaufbau ein wichtiges Element des Klimafonds sein sollten. Experten der EU und der Partnerländer sollten in den Fonds einbezogen werden und bereit sein, die Empfänger mit technischer Hilfe dabei zu unterstützen, die vom Fonds geförderten Projekte umzusetzen.

Schließlich erscheinen uns Experten der Energie-Community am besten für eine Bewertung geeignet, inwieweit die Konditionalitäten erfüllt wurden, mit denen der Fonds wie auch die einzelnen Projekte verknüpft sind.

Mit einem entsprechenden Momentum im Partnerland stehen die Chancen gut, dass dort die für eine Energiewende wichtigen Elemente der gesetzgeberischen und regulatorischen Umgebung verbessert werden, etwa durch Reformen des Strom- und Gasmarktes, einen Wechsel von allgemeiner Subventionierung zu zielgerichteter Förderung, durch Reformen in der Landwirtschaft, ein Monitoring, durch Berichterstattungs- und Verifizierungssysteme.

41 Dieser Abschnitt folgt den Erkenntnissen bei A. Dreher: IMF conditionality: theory and evidence. In: Public choice, 141.2009, Nr. 1-2, S. 233-267. Zwar bestehen große Unterschiede zwischen Klimafinanzierung und makrofinanzierlicher Hilfe (MFA), es können aber aus den Konditionalitäten bei MFA-Programmen etwa des IWF einige Lehren gezogen werden.

Tabelle 2: Ideen für konkrete Projekte einer Paris-Partnerschaft, die den Partnerländern vorgeschlagen werden könnten, jeweils mit eigenen Konditionalitäten

Problem	Technische Lösung	Vorbedingung	Zusatzbedingung	Rolle des Fonds	Technische Hilfe der EU
Hoher Energiebedarf	Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz (EE)	Ehrgeizige EE-Ziele und Aktionsplan	Aufbau einer funktionierenden Agentur für EE	Finanzierung von EE in Gebäuden und der Industrie	Hilfe zur Projektleitung und Aufbau einer EE-Agentur
Starke Energieabhängigkeit von Russland	Integration der Stromnetzes mit der EU	Funktionierender Markt, unabhängige Aufsichtsbehörde		Finanzierung von Verbindungen/ Netzsteuerungstechnologie	Unterstützung beim Aufbau eines funktionierenden Strommarktes, Ukraine in die eigenen Stromnetzsimulationen einbeziehen
Sehr CO ₂ -intensiver Strom – wenig Erneuerbare	Ausbau von erneuerbaren Energiequellen/ Verbindung zum Netz	Richtige Stromsektorsteuerung, Große Ziele und Aktionsplan, unterstützt von Analyse des Stromnetzes und Entwicklungsszenarien, um Bedarf an Flexibilität, Balancierung etc. zu ermitteln	Einsatz marktbasierter Versteigerungen und anderer Marktinstrumente	Drückung der Finanzierungskosten für neue Erneuerbare	Hilfe zur Steuerung einzelner Erneuerbare-Energien-Projekte und Sektorsteuerung
Verfallende industrielle Infrastruktur	Erneuerung der Anlagen, Einsatz neuer Technologien	Wirtschaftspolitik an EU-Standards anpassen, Arbeitsmarktpolitik	Fonds für Privatunternehmen, Zahlungen aufgrund wirtschaftlicher Machbarkeit, nicht politischer Ziele	Drückung der Finanzierungskosten für neue Technologien und Infrastruktur	Unterstützung für Bildungsmaßnahmen, um Personal an neuen Technologien auszubilden
	Wasserstoffexport	Vollwertiges Zertifizierungsschema, Beschaffungspläne für Strom und ausreichende Stromlieferung für andere (nationale Verbraucher)		Drückung der Finanzierungskosten	
Hohe Verkehrsemissionen, alter Fuhrpark	Erneuerung des Fuhrparks, Ausbau / Verbesserung der ÖPV-Infrastruktur	Hohe Ziele für öffentliche und private Verkehrsemissionen setzen, wie auch für Verkehrsträgeranteile im ÖPV		Drückung der Finanzierungskosten für neue Verkehrsmittel und Infrastruktur	Unterstützung für technische Entwicklung des Verkehrs in und zwischen Städten
Naturkatastrophen mit wirtschaftlichen und sozialen Folgen	Aufbau von Resilienz gegen Katastrophen, insbesondere in der Landwirtschaft und anderen schwer betroffenen Branchen	Regierung bestätigt offiziell, dass der menschengemachte Klimawandel für häufigere Naturkatastrophen verantwortlich ist und dies der öffentlichen Gesundheit und der Wirtschaft schadet		Fördermittel für Anpassungsmaßnahmen und Studien	Unterstützung von Bildung zu diesem Problem
Biodiversität gefährdet	Ändern v. landw. und anderen wirtsch. Praktiken, die Biodiversität gefährden	Regierung führt Studien zur Biodiversität durch, zu deren Nutzen und Gefährdung im Land, inkl. der Möglichkeiten durch einen Schutz der Biodiversität		Fördergelder für Anpassungsmaßnahmen und Studien	Unterstützung von Bildung zu diesem Problem
Bodenverschmutzung	Einführung neuer Praktiken im Düngemittel- und Abfallmanagement	Analyse der wirtschaftlichen und gesundheitlichen Folgen der Bodenverschmutzung, Zielsetzung für Verbesserungen		Fördermittel für Anpassungsmaßnahmen und Studien, Drückung der Kosten für neue Technologien	Unterstützung von Bildung zu diesem Problem
Luftverschmutzung	Siehe Verkehr und Erneuerbare Energien	Analyse der wirtsch. Und gesundheitlichen Folgen von Luftverschmutzung, Zielsetzungen für Verbesserungen		Fördermittel für Anpassungsmaßnahmen und Studien, Drückung der Kosten für neue Technologien	Unterstützung von Bildung zu diesem Problem
	Zugang zu EU ITMO-Käufen (Art.6)	Ehrgeizige Klimaziele			

Source: „Energy strategy 2035“, <https://minenergo.gov.ru/node/1026>

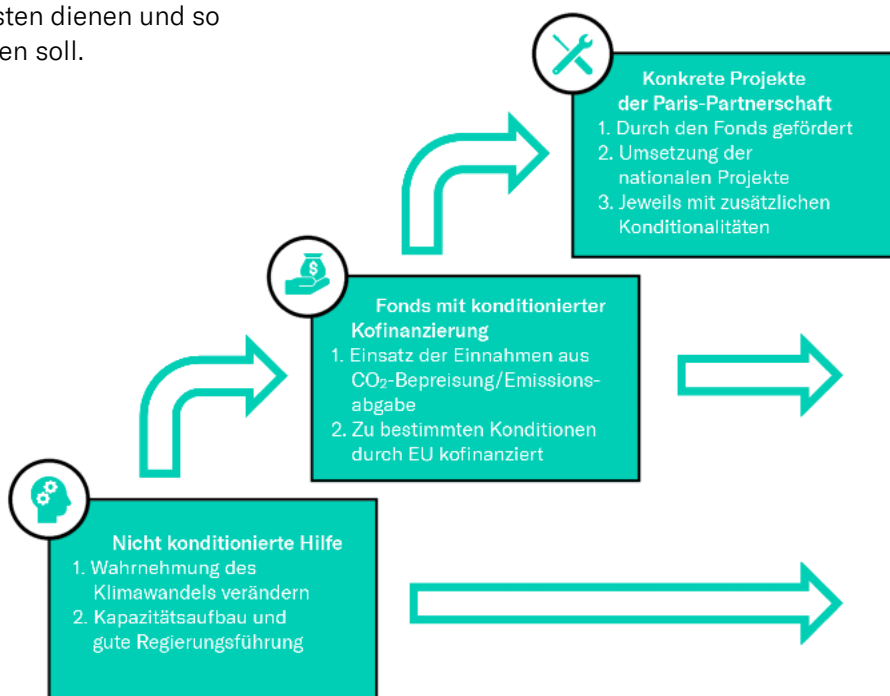
4 Schlussfolgerungen

Aufgrund der globalen Reichweite der Treibhausgas-effekte wäre jeder Versuch der Europäischen Union, die Erderwärmung allein zu bekämpfen, zum Scheitern verurteilt. Die EU muss erreichen, dass andere Länder sich beteiligen, um den Klimawandel zu bremsen. Kurz gesagt: Die EU braucht eine Klimadiplomatie. Wir sind der Ansicht, dass die Länder des Trios (Georgien, Moldau und die Ukraine) ideale Kandidaten darstellen, um die Instrumente der EU für diese Bemühungen zu entwickeln und zu testen. Aufgrund ihrer engen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen der EU zu diesen Ländern, hat sie dort beträchtliche Einflussmöglichkeiten. Das Trio wiederum muss erhebliche Herausforderungen bewältigen, um seine Emissionen zu reduzieren und gleichzeitig seine Volkswirtschaften zu stärken. Diese Herausforderungen sind beispielhaft für jene, vor denen viele weniger wohlhabende Länder dieser Welt stehen.

Die Instrumente einer Klimadiplomatie, die es für diese drei Länder wie auch für andere Länder zu entwickeln gilt, sollten durch einen strategischen Ansatz unterfüttert werden, ganz wie der European Green Deal. Im Unterschied zur Strategie des European Green Deals muss dieser Ansatz jedoch in Richtung einer Kooperation im Rahmen von Projekten sowie deren Finanzierung verfolgt werden. Wir schlagen daher vor, dass Mitgliedstaaten die Europäische Kommission beauftragen, eine Reihe von gut strukturierten Paris-Partnerschaften zu entwerfen, unter denen die Partnerländer wählen können, also einen externen European Green Deal „à la carte“. Im Zentrum der Optionen für eine solche Partnerschaft sollte ein Investitionsfonds zur CO₂-Reduzierung stehen, der der Reduzierung der Investitionskosten dienen und so langfristige Investitionen ermöglichen soll.

Ein solcher Fonds sollte seine Einnahmen aus nationalen CO₂-Gebühren bestreiten, ergänzt durch EU-Hilfen, deren Umfang davon abhängen würde, wie ehrgeizig die nationalen Klimaschutzpläne der Partnerländer sind. Die EU-Hilfe wäre daher mit einem starken konditionierenden Element verknüpft, das den Ehrgeiz des Trios stärken würde, die versprochenen Änderungen tatsächlich umzusetzen.

Der Fonds wäre durch Maßnahmen zu flankieren, die der breiteren Öffentlichkeit in den Partnerländern die Vorteile von Klimaschutzmaßnahmen vermitteln. Er würde zudem von technischer Hilfe, Kapazitätsaufbau und ordnungsrechtlicher Unterstützung begleitet werden.





Zentrum
Liberale
Moderne

Mit dem Europäischen Green Deal (EGD) hat die EU einen ehrgeizigen Weg eingeschlagen, um Europa bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen. Aber die EU kann diese Vision nicht im Alleingang erreichen. Wir argumentieren, dass die EU diesen Übergang in anderen Ländern durch eine ehrgeizigere und strategischere europäische Klimadiplomatie unterstützen sollte, um sicherzustellen, dass die Klimaziele weltweit erreicht werden.

Gefördert vom



Auswärtiges Amt

Herausgegeben vom

Zentrum Liberale Moderne
Reinhardtstraße 15
10117 Berlin
Germany

T: +49 (0)30 - 13 89 36 33
M: info@libmod.de

www.libmod.de