



KlimaKompakt Spezial Nr. 44 / 23.12.09

Kopenhagener Klimagipfel verfehlt die zentralen Ziele

Wer organisiert das Aufbäumen gegen die kollektive Verantwortungslosigkeit?

Es kam die gesamte politische Führungselite der Welt nach Kopenhagen: Mehr als 120 Staats- und Regierungschefs vom US-Präsidenten Barack Obama bis hin zu Chinas Ministerpräsident Wen Jiabao. Von der deutschen Kanzlerin Angela Merkel bin hin zum Präsidenten der Malediven, Mohamed Nasheed. Der Klimawandel sei „eine der größten Herausforderungen unserer Zeit“, heißt es dann auch im Copenhagen Accord – dem „zur Kenntnis genommen“ Abschlussdokument der Konferenz. Jetzt sei die Zeit, vom Reden zum Handeln überzugehen, hatte ein Regierungschef nach dem anderen beschworen. Doch mit dem Copenhagen Accord, der zu einem oder zwei neuen globalen Klimaschutz-Abkommen im kommenden Jahr führen soll, gelingt dieser Durchbruch nicht. Schon vor der Konferenz war klar, dass drei zentrale Kriterien für einen Erfolg oder Misserfolg der Konferenz maßgeblich sein würden: Die Festlegung von Reduzierungszielen, die die Erwärmung auf unter 2 Grad oder sogar 1,5 Grad begrenzen, Zusagen für finanzielle Unterstützung zum Klimaschutz und zur Anpassung sowie eine völkerrechtlich verbindliche Form des Abkommens.

Erstens: Gelingt es Klimaziele zu verankern, die den Klimawandel auf weniger als 2 oder sogar 1,5 Grad begrenzen?

Im Copenhagen Accord wird zwar erstmals gemeinsam die wissenschaftlich untermauerte Notwendigkeit anerkannt, die Erderwärmung auf weniger als zwei Grad zu begrenzen. Das Ziel wurde aber nicht in die notwendigen Reduktionsziele umgesetzt, um tatsächlich unter dem Zwei-Grad-Limit, geschweige denn dem 1,5 Grad-Limit zu bleiben. Bis zum 31. Januar 2010 sollen nun die Regierungen der Industrieländer ihre Reduktionsziele und die Schwellenländer ihre Aktionspläne einreichen. Was bisher auf dem Tisch liegt, führt – wenn es denn ohne Schlupflöcher umgesetzt wird – die Welt eher auf einen Pfad in Richtung 3 bis 3,5 Grad Temperaturanstieg.

Wenn eine Zwei-Drittel-Chance für das Erreichen des 2-Grad-Ziels bestehen soll, dann dürfen bis zum Ende des Jahrhunderts nur noch 750 Gigatonnen CO₂ ausgestoßen werden. Zur Zeit werden 36 Gigatonnen pro Jahr ausgestoßen – wenn wir also so weitermachen wie bisher, ist das Budget in 20 Jahren aufgebraucht. Um dies zu verhindern, müsste der globale Emissionsausstoß spätestens bis 2015 oder 2016 seinen Höhepunkt („Peak“) erreicht haben und danach schnell sinken. Im Copenhagen Accord aber gelang es lediglich festzulegen, dass der Scheitelpunkt des Emissionsausstoßes „so bald wie möglich“ erreicht sein soll. Laut den USA und der EU haben an dieser Stelle insbesondere Indien und China eine genaue zeitliche Festlegung blockiert. Allerdings ist es wichtig, den Hintergrund der Blockade zu berücksichtigen. Der Generalsekretär des UN-Klimasekretariats Yvo de Boer fasste in seiner letzten Pressekonferenz zusammen, was an Reduktionszusagen auf dem Tisch liegt: „Die großen Schwellenländer haben nationale Aktionspläne vorgelegt, die ihre Emissionen um 28% unter die ‚Weiter-so-Szenarien‘, also das normalerweise zu erwartende Emissionswachstum, drücken können.“ Damit wären die Schwellenländer-Ziele sogar erfreulicherweise am oberen Rand

des vom IPCC vorgegebenen Zielkorridors, nach dem die Emissionen bis 2020 um 15 bis 30 % unter dem ‚Weiter-so-Szenario‘ liegen müssten. Die Industrieländer hingegen schaffen es mit ihren vorgelegten Reduzierungszahlen nicht, in dem vom IPCC geforderten Zielkorridor von 25 bis 40% Reduzierungen gegenüber 1990 zu landen. Nachdem US-Präsident Obama – unter dem Druck des Senats der Vereinigten Staaten – keine Verschärfungen des US-Ziels (minus 4% bis 2020 gegenüber 1990, was von den USA als minus 17% gegenüber 2005 verkauft wird) in Aussicht gestellt hatte, blockierten China und Indien die Peakjahr-Festlegung und auch das globale Reduktionsziel für 2050 – mindestens eine Halbierung der Emissionen bis dahin. Ob sie dies akzeptiert hätten, wenn die Industrieländer – insbesondere die USA – ihre Reduktionsziele deutlich aufgestockt hätten, ist aber völlig unklar. Immerhin: Die beiden Staaten haben am Schluss auf Druck der kleinen Inselstaaten zugestanden, dass es nach der Veröffentlichung des nächsten IPCC-Berichts im Jahr 2015 eine Überprüfung der Klimaschutzanstrengungen geben wird. Dabei sollen unter anderem eine Verschärfung des Langfristtemperaturziels auf 1,5 Grad Celsius sowie die dafür notwendigen Reduktionsziele von Industrie- und Schwellenländern verhandelt werden. Hierfür hat sich der maldivische Präsident sogar noch einmal ausdrücklich bei China bedankt.

Zweitens: Gibt es ausreichende Kurz- und Langfristfinanzierung?

Der Bali-Aktionsplan, die Grundlage des gesamten Verhandlungsprozesses, der nun in Kopenhagen seinen (vorläufigen?) Höhepunkt fand, fordert, dass sich erstmals auch die Schwellenländer und Entwicklungsländer – außer den ärmsten Staaten – zu ernsthaften Klimaschutzmaßnahmen, nicht aber schon Reduktionszielen, verpflichten sollen. Die Industrieländer verpflichten sich neben ernsthaften Reduktionszielen im Gegenzug zu substanzieller Finanzierung für Klima- und Regenwaldschutz sowie für die Anpassung der verletzlichsten Staaten.

Klare Zusagen für die Langfristfinanzierung kamen erst in den beiden letzten Tagen des Kopenhagener Klimagipfels auf den Tisch – von Seiten der EU und der USA. Die EU hat durch das lange Zögern sowohl beim Reduktionsziel als auch bei der Langfristfinanzierung die Chance verpasst, den sich lange hinschleppenden Prozess zu dynamisieren. Insbesondere die Afrikanischen Staaten, geführt von den der OPEC nahe stehenden Staaten Sudan und Algerien, reihten sich in die Länder ein, die ständig aus prozeduralen Gründen den Prozess blockierten. Und da nicht klar war, ob sich die Industrieländer bei Emissionszielen und Finanzen tatsächlich bewegen würden, setzten sie auf eine gemeinsame Strategie mit ihren „Schutzmächten“ China und Indien, diese Ziele einzufordern. Insbesondere beim Abschlussplenum wurde deutlich, dass viele Entwicklungsländer auf entsprechende klare Signale gewartet hatten, um darauf basierend konstruktive Wege nach vorn zu finden. Statt dessen setzte aber insbesondere die deutsche Kanzlerin Merkel darauf, erst in der letzten Phase der Konferenz die Pokerkarten der EU auf den Tisch zu legen. Sie wollte so den Schwung erzeugen, dass sich am Ende verschiedene Industriestaaten, einschließlich der USA, nach oben bewegen – und damit auch Bewegungsspielraum für China und Indien möglich würde. Doch die Rechnung ging nicht auf. So unterblieb die von vielen erhoffte Dynamisierung der Verhandlungen in den ersten 12 Tagen der Konferenz. Am Schluss machten die USA und die großen Schwellenländer China, Indien, Brasilien und Südafrika den Deal unter sich aus. Die EU wurde nur noch bei Nachverhandlungen hinzugezogen. Merkels zurückgehaltene Pokerkarten konnten damit nie zum Einsatz kommen.

In Sachen Langfristfinanzierung liegen im Copenhagen Accord zumindest konkrete Zahlen auf dem Tisch. Bis 2012 sollen von Industrieländern jedes Jahr 10 Milliarden US-Dollar gezahlt werden, bis 2020 soll die Summe auf jährlich 100 Milliarden US-Dollar steigen. Das Geld soll für den Schutz des Regenwaldes, für Anpassung, für Technologieentwicklung und -transfer sowie den Aufbau von Kapazitäten in Entwicklungsländern gezahlt werden. Aufgebracht werden soll das Geld durch private und öffentliche, bilaterale und multilaterale Quel-

len, auch durch neue, innovative Finanzmechanismen. Es wurden aber keine klaren Regeln für die Zusätzlichkeit und Transparenz der Geldströme vereinbart. Statt klarer Regeln soll es immerhin ein hochrangig besetztes, als „High Level Panel“ bezeichnetes Gremium geben, das darüber wacht, dass die versprochenen Geldströme tatsächlich fließen. Es ist vorstellbar, dass der UN-Generalsekretär Ban Ki-moon, der diese Idee einbrachte, sich selbst in diesem Gremium engagieren wird. Darüber hinaus wurde festgelegt, dass nun ein neuer „Green Climate Fund“ sowie ein neuer Technologiemechanismus gegründet werden sollen.

Drittens: Völkerrechtliche Verbindlichkeit des Abkommen

Der Copenhagen Accord wurde nicht als Entscheidung der Vertragsstaatenkonferenz (englisch Conference of the Parties, COP) angenommen, da insbesondere die vier sozialistischen lateinamerikanischen Staaten Venezuela, Bolivien, Cuba und Nicaragua dies blockierten. Er wurde zunächst lediglich als ein Verhandlungsinput akzeptiert. Klar ist, dass an vielen Punkten noch Konkretisierungen – insbesondere was die Klimaziele angeht –, vorgenommen werden sollen und müssen. Aber wenn ein solches Papier, das von allen großen Industrie- und Schwellenländern als der Startpunkt für die Verhandlungen der kommenden Monate akzeptiert wird, tatsächlich von der COP zurückgewiesen worden wäre, hätte das den UN-Klimaprozess in die Irrelevanz geführt. In Zukunft wäre der internationale Klimaschutz dann womöglich in der G20 ausgehandelt worden – einem Gremium, in dem die ärmsten und gefährdetsten Staaten überhaupt nicht repräsentiert sind. Um dem vorzubeugen, einigte man sich am Ende einer langen Verhandlungsnacht schließlich darauf, dass der Copenhagen Accord durch eine Entscheidung von der COP „zur Kenntnis genommen“ wird.

Umfangreiche Entscheidungen, die den Unterbau eines zukünftigen Abkommens bilden sollen, sind inzwischen bis auf wenige Streitpunkte vorbereitet. Diese könnten auf der nächsten Konferenz in wenigen Verhandlungstagen gelöst werden.

Der größte Knackpunkt für ein zukünftiges umfassendes Klimaschutz-Abkommen, die Frage der Rechtsform, bleibt aber weiterhin offen. Wird am Ende neben dem Kyoto-Protokoll ein zweites rechtlich verbindliches Protokoll verabschiedet? Werden die zwei Protokolle irgendwann in ein gemeinsames Abkommen münden? Oder werden wir sofort ein einziges – dann wahrscheinlich völkerrechtlich nicht verbindliches – Abkommen bekommen? In einem solchen würde jedes Land sein national beschlossenes Ziel wie in eine Schublade hineinlegen – „pledge and review“ heißt das im Fachjargon. Damit wäre man, was die Rechtsform angeht, in die Vor-Kyoto-Zeit zurückgeworfen, ein deutlicher Rückschritt. Im Moment deuten die Zeichen in diese Richtung. Allerdings: Wenn sich die Industrieländer von völkerrechtlicher Verbindlichkeit verabschieden, stehen die Chancen noch schlechter, dass sich die Schwellenländer im Gegenzug von größerer Ambition überzeugen lassen.

Fazit

Nach Kopenhagen ist die Herausforderung der Vermeidung eines gefährlichen Klimawandels nicht kleiner, sondern größer geworden. Ist im kommenden Jahr noch ein völkerrechtlich verbindliches Abkommen möglich, das mit dem 2-Grad-Limit vereinbar ist? Die Welt muss darauf hoffen, dass das US-Klimaschutz-Gesetz den Senat passiert und dann mehr Handlungsspielraum für die US-Regierung besteht. Dieser gordische Knoten muss durchschlagen werden, wenn die notwendige Dynamik noch entstehen soll. Mitte oder Ende des Jahres könnte dann mit diesem Rückenwind ein neues Abkommen beschlossen werden.

Es muss nun auch um dringend notwendige Vorreiterkoalitionen gehen, etwa für Erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Regenwaldschutz, die über den derzeitigen Minimalkonsens hinausführen. Hoffnungsvoll in diese Richtung stimmt, dass in den beiden größten Emittentländern USA und China derzeit eine positive Klimaschutzdynamik in Gang ist, die durchaus über die Minimalziele hinausführen kann, zu der diese sich derzeit international verpflichten.

ten wollen. Klimaschutz national und auf lokaler Ebene sowie in anderen internationalen Gremien voranzubringen steht damit allerdings auch nach Kopenhagen nicht als Alternative für den UN-Klimaverhandlungsprozess dar, sondern als ergänzende Strategie, deren Erfolg erst größere Schritte bei den UN-Verhandlungen ermöglicht.

Das System der UN-Klimarahmenkonvention muss sich dennoch einigen grundlegenden Fragen stellen, die nach dem Ablauf des Klimagipfels aufkommen. Wie kann es sein, dass mit dem dänischen Premierminister Rasmussen ein Versammlungsleiter die zweite Verhandlungswoche leitete, dessen Handlungen mehr Fehler und Provokationen enthielten als konstruktive Ansätze? In der entscheidenden Nachtsitzung ruft er den Delegierten zu „Ich kenne mich mit dem Verfahren nicht so gut aus“ und bittet sie um Vorschläge. Ist es wirklich sinnvoll, dass die Staaten, die 90% der Emissionen der Welt verursachen, einen Konsens von allen 193 Staaten brauchen, um Klimaschutzziele für sich selbst vereinbaren zu können? Warum müssen über die Regenwald- und Finanzierungsländer hinaus alle Staaten der Klimarahmenkonvention am Regenwaldschutz beteiligt sein? Muss bis spätestens 2012 die Rolle der UN im internationalen Klimaprozess wirkungsvoll neu organisiert werden?

Es kann gut sein, dass wir in Kopenhagen das Aufbrechen des geschlossenen Verhandlungsblocks der Entwicklungsländer (G77 und China) erlebt haben. Die Divergenzen zwischen erstens Schwellen-, zweitens Ölländern und drittens den ärmsten und verletzlichsten Staaten werden immer offensichtlicher. Ob damit die Verhandlungsdynamik konstruktiver wird, oder ob sich die ärmsten Ländern dann doch wieder mit Geldzusagen ruhig stellen lassen und nicht die für ihre Existenz notwendigen Forderungen stellen, lässt sich heute allerdings noch nicht sagen.

Für die EU stellt sich direkt im Januar die Frage, ob sie das Signal geben will, dass sie den Klimaprozess trotz des Misserfolgs von Kopenhagen weiter vorantreiben will, oder ob sie auf ihrer wenig ambitionierten Position verharren will, den Ausstoß nur um 20% zu verringern. Neueste Zahlen aus Deutschland zeigen, dass die Wirtschaftskrise die Erreichung dieses Ziel sehr viel leichter macht. Dort sind ersten Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung zufolge die Emissionen im Jahr 2009 um fast 8% gesunken, seit 1990 insgesamt um ca. 28% (das Kyoto-Ziel beträgt -21%). Möglicherweise könnte Deutschland mit allen bereits jetzt beschlossenen Maßnahmen das 40%-Ziel erreichen, aber soll die Antwort auf die Klimakrise wirklich sein, jetzt 10 Jahre lang keine neuen Klimaschutz-Initiativen einzuleiten? Die Emissionseinbrüche unterminieren die Wirksamkeit des Emissionshandels, dessen Ziele bisher leider nicht einfach nachjustiert werden können. Ein solches Signal würde mit Sicherheit nicht das schlummernde Kapital, das derzeit in großen Mengen am Markt verfügbar ist, erwecken und in die richtigen Bahnen lenken. Doch genau das ist jetzt notwendig. Die EU kann dem Klimaprozess nur neue Dynamik verleihen, wenn sie noch im Januar das 30%-Ziel beschließt, alles andere würde die Verzögerungstaktik, die sich schon für Kopenhagen als kontraproduktiv herausgestellt hat, fortführen. Für einen solchen Schritt bietet der Copenhagen Accord aber bereits eine ausreichende politische Bindung. Zudem würde damit auch das Bemühen von Obama, sein Klimaschutzgesetz durchzubringen und in Zukunft die US-Klimapolitik noch ambitionierter zu gestalten, Unterstützung erfahren. Eine ernsthaftere Auseinandersetzung mit einem 95%-Reduktionsziel für 2050 ist zudem der weitere wichtige Schritt, den die EU jetzt gehen muss.

Alles mündet in die eine Frage: Wer organisiert nach Kopenhagen das große Aufbäumen? Denn eins ist klar: Die Naturgesetze lassen nicht mit sich verhandeln. Es bleibt also auch nach Kopenhagen noch viel für die politischen Entscheidungsträger, aber gerade auch für die Zivilgesellschaft zu tun, insbesondere in der EU und Deutschland.

Christoph Bals, Sven Harmeling, Anne Koch, Klaus Milke, Lutz Morgenstern

Die Autoren haben die Verhandlungen in Kopenhagen zu verschiedenen Schwerpunkten verfolgt.