

Die Klimaverhandlungen in Durban

Erfolgreiche Diplomatie, aber kein Fortschritt für den Klimaschutz

Susanne Dröge

Auf der 17. Vertragsstaatenkonferenz der VN-Klimarahmenkonvention, die im Dezember im südafrikanischen Durban stattfand, hat sich die Staatengemeinschaft darauf geeinigt, dass bis 2015 ein neues umfassendes Klimaschutzabkommen ausgehandelt werden soll. Auch verständigte man sich darauf, mit dem Jahr 2013 eine zweite Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto-Protokoll beginnen zu lassen. Die Beteiligung der Industrieländer daran ist allerdings sehr gering, die EU engagiert sich quasi allein. Diplomatisch war Durban ein erfolgreicher Klimagipfel, weil er das zähe Ringen um das Kyoto-Protokoll und ein neues Abkommen vorerst beendet hat. Die für weitere Vertragsverhandlungen festgelegten Zeitpläne verdeutlichen aber, dass die Vereinten Nationen dem Tempo der fortschreitenden Erderwärmung keine rasch wirksamen Maßnahmen entgegensetzen können. Dazu bedürfte es vielmehr einer durchsetzungsfähigen Politik, die gleichermaßen auf unilaterale und bilaterale Fortschritte setzt. Folglich müssen Deutschland und die EU in der Außen-, Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik dem Klimaschutz und den Folgen des Klimawandels noch größere Aufmerksamkeit widmen als bisher.

Nach der Weltklimakonferenz in Kopenhagen Ende 2009 war das Vertrauen erschüttert, dass ein globales Handeln gegen den Klimawandel möglich sei. Hoffnungen darauf hatten sich zuvor vor allem an die Aussicht geknüpft, dass sich die USA unter Präsident Obama dem internationalen Klimaschutz anschließen würden. Auch die Zugeständnisse, die vermehrt von Schwellenländern angekündigt wurden, hatten die Zuversicht gestärkt, dass die globale Klimapolitik unter den Vereinten Nationen erfolgreich sein und es gelingen könnte, die Erderwärmung auf durchschnittlich zwei

Grad Celsius in diesem Jahrhundert zu begrenzen.

Zwar wurde in Kopenhagen tatsächlich eine Einigung auf die Zwei-Grad-Celsius-Grenze erreicht, doch reichen die im Anschluss gegenüber dem Sekretariat der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) erklärten nationalen Minderungsziele bei weitem nicht aus, um bis 2020 eine Trendwende bei den weltweiten CO₂-Emissionen einzuleiten. Seither wird eine Erhöhung der globalen Durchschnittstemperatur von mindestens 3,5 Grad für wahrscheinlich gehalten.

Die Wiederherstellung des Prozesses nach Kopenhagen

In Cancún 2010 musste zunächst der politische Wille wiederhergestellt werden, die Gespräche über die Verlängerung der Kyoto-Verpflichtungen bei einer gleichzeitig verstärkten Einbindung der Schwellenländer in einen neuen globalen Vertrag zu einem Ergebnis zu führen.

In Durban ist es nun gelungen, den Fahrplan für ein neues Klimaabkommen festzulegen. Innerhalb von vier Jahren sollen sich Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländer auf einen umfassenden Vertragstext einigen. Zu diesem Zweck wurde eine neue Arbeitsgruppe (*Durban Platform*) gegründet. Die Verhandlungen erscheinen als Herkulesaufgabe, wenn man berücksichtigt, wie um die bisherigen Entwürfe seit 2007 oder um Emissionsziele und Finanzierungsfragen gestritten wurde.

Fortsetzung des Kyoto-Protokolls

Nach langem Tauziehen ist es in Durban gelungen, die im Kyoto-Protokoll verankerten Minderungsverpflichtungen für Industrieländer zu verlängern. Die Entwicklungs- und Schwellenländer hatten dies immer wieder als Voraussetzung für ihre Teilnahme an einem neuen Abkommen gefordert, da das Kyoto-Protokoll für sie den einzigen Beweis dafür liefert, dass die Industrieländer ihre historische Verantwortung für den Klimawandel ernst nehmen. Für die großen Industriestaaten USA, Kanada, Russland oder Japan ist das Kyoto-Protokoll aber schon seit einigen Jahren nicht mehr akzeptabel. Zum einen werden den Schwellenländern, die im Protokoll als Entwicklungsländer gelten, darin keinerlei Verpflichtungen zum Klimaschutz auferlegt, ein Punkt, der ganz besonders kritisch mit Blick auf China diskutiert wird, das inzwischen Platz eins bei den CO₂-Emissionen belegt. Zum anderen haben zum Beispiel Kanada und Japan bereits in der ersten Periode 2008–2012 die nationalen Ziele weit verfehlt und lehnen daher eine Aufstockung ihrer Verpflichtungen ab.

Für die EU hingegen ist das Kyoto-Protokoll der vertragliche Überbau ihrer Klimaschutzpolitik: Ihr Ziel, die eigenen CO₂-Emissionen um 20 bzw. 30 Prozent zu reduzieren, orientiert sich an den Vorgaben, die sich für Industrieländer aus dem Zwei-Grad-Ziel ableiten lassen (25–40% bis 2020); der EU-Emissionshandel, der *Clean Development Mechanism*, dank dessen ausländische Klimaschutzprojekte für die eigene CO₂-Bilanz angerechnet werden können, und die *Joint Implementation*-Projekte mit Transformationsländern wie Russland haben ihre Basis im Kyoto-Protokoll. Die EU und die wenigen Staaten, die ebenfalls dem Kyoto-Protokoll unterliegen (u.a. Norwegen, Schweiz, Weißrussland, Australien, Neuseeland), konnten in Durban daher nur einen Weg einschlagen: Sie mussten »Kyoto II« im Alleingang fortsetzen, um einerseits die eigenen Maßnahmen international zu verankern und um andererseits den Weg für einen neuen multilateralen Klimavertrag zu ebnen.

Nun bleiben diesen Ländern noch wenige Monate, um die Details der Fortsetzung der Kyoto-Verpflichtungen zu klären. Dazu gehören die Dauer der zweiten Periode (bis 2017 oder bis 2020), die Höhe der Verpflichtungen, der Umgang mit den Zuteilungen aus der ersten Periode, die als Emissionsguthaben Russland zugutekommen, und die Anrechnung von Emissionsgutschriften aus dem Waldschutz (siehe dazu Sybille Acosta, *Der Wald als Klimaretter?* SWP-Aktuell 78/10, November 2010).

China...

In Durban gab es auch ein erstes Signal, dass China künftig von seiner starren Ablehnung eigener Klimaschutzverpflichtungen in einem neuen Abkommen abrücken könnte. Als Voraussetzung dafür wiederholte die chinesische Regierung in einer Erklärung fünf der bereits bekannten Bedingungen: eine weitere Kyoto-Periode bis 2020, eine Überprüfung der Wirksamkeit des Kyoto-Protokolls, Einführung des *Green Climate Funds*, Technologietransfer aus den

Industriestaaten sowie nach Ländern differenzierte Verpflichtungen.

Da China im Jahr 2010 bei der UNFCCC schon freiwillige Emissionsziele für 2020 eingereicht hat, ist es zu weiteren Zugeständnissen nur für die Zeit danach bereit. Dem chinesischen Vorstoß haben sich die anderen BASIC-Länder (Südafrika, Brasilien, Indien) indes nicht angeschlossen. Indien, vertreten durch seine Umweltministerin Natarajan, hat sich in Durban zudem vehement gegen einen Beschluss gewehrt, in welchem die Rechtsform eines neuen Abkommens bereits als »legally binding« beschrieben wird. Dies hat dazu geführt, dass in den Beschlüssen mehrere denkbare rechtliche Varianten einer Einigung (»Protokoll«, »rechtliches Instrument«, »Verhandlungsergebnis mit Rechtskraft«) genannt werden.

... die G77 und neue Allianzen

Die sogenannten BASIC Länder (Brasilien, Südafrika, Indien, China), die sich seit Ende 2009 regelmäßig im Hinblick auf die Klimaverhandlungen austauschen, stehen bei den Entwicklungsländern zunehmend in der Kritik. In den zurückliegenden Verhandlungen hatte sich China immer wieder als Entwicklungsland der G77 zugeordnet und sich somit auch als ein Land eingestuft, das unter dem Kyoto-Protokoll keine Verpflichtungen eingehen muss. Insbesondere für die vom Klimawandel besonders betroffenen armen Staaten – zum Beispiel die tiefliegenden Pazifikinseln – wurde diese Haltung in wachsendem Maße zu einer Provokation.

Die EU, vertreten durch die Klimakommissarin Connie Hedegaard, die sich schon lange bemüht, die Interessen der besonders vom Klimawandel betroffenen Staaten zu berücksichtigen, konnte in Durban zum ersten Mal auf deren offene Unterstützung bauen. Zusammen mit weiteren Ländern des Cartagena-Dialogs (43 Staaten, die sich unabhängig von ihren üblichen Koalitionen für einen neuen Klimavertrag einsetzen) und den ärmsten Entwicklungs-

ländern schlossen sie sich den EU-Forderungen nach einem neuen Abkommen an. Die Spaltung der G77, die in den Verhandlungen wiederholt zutage getreten ist, ist in Durban zum ersten Mal offenkundig geworden. Viele Entwicklungsländer sind nicht mehr bereit, die Schwellenländer China und Indien aus der Verantwortung zu entlassen und deren Weigerung zu tolerieren, selbst klimapolitische Anstrengungen zu unternehmen. Erst mit dieser neuen Allianz ist es nun möglich, den Übergang vom Vorreiterabkommen Kyoto-Protokoll hin zu einem umfassenderen Klimavertrag gezielt voranzutreiben.

Der Weg bis 2015

Der neue Klimavertrag soll, so wurde es 2007 im Bali-Aktionsplan beschlossen, alle Aspekte der internationalen Klimapolitik abdecken, also auch Fragen der Finanzierung, des Technologietransfers und der zu ergreifenden Anpassungsmaßnahmen regeln. Für den Klimaschutz sollen darin anspruchsvollere Ambitionen formuliert werden. Weitere Erkenntnisse, die die Grundlage für die notwendigen Zielsetzungen bieten, wird der nächste Bericht des Weltklimarats liefern, der 2013 und 2014 erscheinen wird. Es steht aber nicht zu erwarten, dass die Aussagen zu den Minderungsanstrengungen, die zur Erfüllung des Zwei-Grad-Ziels notwendig sind, revidiert werden. Die zu verhandelnden Emissionsminderungen werden also nicht unter den bisher geforderten liegen und die bekannten Konflikte um nationale Zusagen werden die Konsultationen weiter dominieren.

Denn die Klimaverhandlungen werden in den nächsten vier Jahren ähnlichen Konstellationen ausgesetzt sein, die schon in Kopenhagen für einen Rückschlag gesorgt haben: das fehlende Engagement der USA, die durch Finanz- und Wirtschaftskrisen weiterhin knappen Gelder, die Weigerung der »Kyoto-Länder« Japan, Kanada und Russland, sich international fixierte Ziele zu setzen. Zudem könnte Indien immer mehr in eine Blockiererrolle verfallen, indem es

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

weiterhin eigene Anstrengungen ablehnt, während sich China, aber auch Brasilien und Südafrika möglicherweise bewegen werden. Diese Staaten bemühen sich national bereits um den Klimaschutz – aber die Einwilligung in einen multilateralen Vertrag ist eine hohe politische Hürde, denn mit ihr geht die Verpflichtung einher, internationalen Institutionen Kontrollrechte zu gewähren und ihnen gegenüber Rechenschaft abzulegen. Der hitzige Konflikt um die EU-Einführung von Emissionszertifikaten im Luftverkehr ab 2012 zeigt, wie gering derzeit die Bereitschaft ist, weitere Schritte im Klimaschutz zu akzeptieren. Insbesondere die USA und China werden nicht müde, der EU mit Handelskriegen und anderen Sanktionen zu drohen, obwohl die Kosten für die genannte Regulierung vernachlässigbar gering sind.

Klimastrategie 2.0

Der internationale Klimaschutz und mit ihm das Zwei Grad Ziel steht trotz des Durban-Pakets auf wackeligen Beinen. Die diplomatischen Erfolge können den Tatbestand nicht verdecken, dass die europäischen und mehr noch die internationalen Klimaschutzbemühungen nicht ausreichend sind.

Um den globalen Klimaschutz als auch die Verhandlungen voranzubringen, werden die Vorreiter EU und Deutschland eine mehrgleisige Strategie ausarbeiten müssen. Die mit dem Klima- und Energiepaket der EU von 2008 verknüpfte Idee, durch ein einseitiges Vorgehen andere Länder zur Kooperation zu animieren, ist fast ausgeschöpft.

Nach dem Erfolg, den sie in Durban erreichen konnte, hat sich für die EU erstens der Druck erhöht, das eigene Klimaziel für 2020 heraufzusetzen. Eine 30-prozentige CO₂-Reduktion hatte die EU angekündigt, sofern andere Industrieländer mitzögen. Dieser Anreiz ist erfolglos geblieben. Nun jedoch hat die EU die Verpflichtung, gegenüber den Ländern der »Durban-Allianz«, die sich offen gegen die offizielle G77-Position

ausgesprochen haben, glaubwürdig zu bleiben. Künftig werden die Maßnahmen der EU unter breiterer Beobachtung stehen. Eine Senkung der CO₂-Emissionen um mehr als 20 Prozent bis 2020 würde auch dem Bekenntnis zur zweiten Kyoto-Periode mehr Nachdruck verleihen und den zögerlichen Unterstützern Australien und Neuseeland positive Anreize geben.

Zweitens ist es notwendig, dass für die Bekämpfung des Klimawandels und die Anpassung an dessen Folgen in ärmeren Ländern schnell, zuverlässig und auf transparente Weise Gelder für den *Green Climate Fund* bereitgestellt werden. Die Aufteilung des für 2020 angestrebten Finanzvolumens von 100 Milliarden US-Dollar auf private und öffentliche Quellen ist umstritten. Kritisch werden die Empfängerländer verfolgen, ob die EU und andere Geberländer wirklich neue Gelder einzahlen oder lediglich die vorhandenen Entwicklungstransfers umwidmen bzw. private Finanzmittel ankündigen werden.

Drittens bedarf es einer Intensivierung der bilateralen und multilateralen Kooperation bei konkreten Klimaschutzprojekten. Den Durban-Beschlüssen zufolge soll 2012 geprüft werden, wie das »Ambitionsniveau«, also die Umsetzung angekündigter Schritte, kurzfristig gehoben werden kann. Was dies betrifft, wird eine Klimaaußenpolitik, die in ausgewählten Partnerländern aktiv wird, immer wichtiger. Für eine außenpolitische Flankierung der Klimapolitik fehlt es der EU aber nach wie vor an einem entsprechend aufgestellten auswärtigen Dienst.

Somit bleibt es Sache der großen Mitgliedstaaten, im laufenden Jahr 2012 den Klimaprozess zu intensivieren. Im Fokus ihrer Bemühungen sollte die Vermittlung der wirtschaftlichen Vorteile eines nationalen Klimaschutzes stehen. Letzterer ist in vielen Ländern an Fragen der Energieversorgung, der Land- oder Waldnutzung gekoppelt. Um all diese Implikationen abzudecken, müsste die Klimadiplomatie als ein Kernanliegen der deutschen Außenvertretungen stärker etabliert werden.