

Dänischer Winter

Über das Scheitern der Klimaverhandlungen in Kopenhagen

Bernhard Obermayr

Einleitung

Die Weltklimakonferenz im Dezember 2009 in Kopenhagen endete in einem Desaster. Das Ergebnis der Konferenz – insbesondere der »Copenhagen Accord« – unterschritt selbst pessimistische Erwartungen und hat einen rechtlich fragwürdigen Charakter. Sichtbar wurden in Kopenhagen vor allem zwei wesentliche und für die Zukunft entscheidende Entwicklungen. Zum einen wird der Klimawandel in seinem Bedrohungspotenzial und entgegen der jeweiligen politischen Statements immer noch nicht ernst genommen und seine Bekämpfung zieht gegen kurzfristige ökonomische Interessen in allen Schwellenländern den Kürzeren. Zum anderen verdeutlichte die Konferenz in Kopenhagen die allgemeine Verschiebung der globalen Kräfteverhältnisse. Insbesondere die Degradierung der EU zu einer zweitrangigen Macht bei gleichzeitiger Formierung einer Allianz von großen Schwellenländern – die so genannten BASIC-Länder (Brasilien, Südafrika, Indien und China) – scheint von historischer Bedeutung zu sein. Sichtbar wurde auch die begrenzte Möglichkeit bzw. der begrenzte Wille der Obama Administration, die USA entsprechend ihrer Möglichkeiten und (historischer) Verantwortung in ein multilaterales Abkommen, wie das zum Klimaschutz, zu integrieren.

Der folgende Text analysiert die unterschiedlichen Interessen und Ausgangslagen der wichtigsten Player in Kopenhagen und zeichnet die Entwicklungen während der Konferenz nach. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf der Dynamik zwischen den Schlüsselakteuren, um die konkreten Rahmenbedingungen und die Chronologie eines Scheiterns nachvollziehbar zu machen.

Unterschiedliche Interessen

Um zu verstehen, warum Kopenhagen gescheitert ist, muss man zuerst verstehen, welche Interessensblöcke es gibt und welche Rolle sie spielen. Alle Parteien agieren primär im Lichte ihrer ökonomischen und geopolitischen Interessen bzw. im Interesse ihrer jeweiligen Schlüsselindustrien. Ernstzunehmender Klimaschutz wird dann vertreten, wenn er deckungsgleich mit diesen Interessen ist. Problematisch ist, dass die Interessenslagen auch nicht unabhängig sind, sondern sich auf die möglichen Handlungen der Verhandlungspartner beziehen. So entsteht ein Set an Konditionalitäten, welches zu einem verhandlungstechnischen Stillstand führt, da die jeweiligen Bedingungen nur schlagend werden, wenn eine andere Partei sich als erste bewegt. Der mögliche »first mover advantage« unterliegt bislang immer einer risikoaversen Strategie, welche Handlungen in Aussicht stellt, sobald die jeweils anderen Parteien sich bewegen. Die vorhandenen Ausnahmen sind zu klein, ökonomisch kaum relevant und zudem von größeren Parteien zu abhängig, um langfristig unabhängige Strategien durchhalten zu können. Diese Dynamik ist anhand der wichtigsten Staaten bzw. Staatengruppen nachvollziehbar.

Allianz der kleinen Inselstaaten

Wohl keine Gruppe von Staaten hat ein derart direktes und drängendes Interesse an einem guten Klimaabkommen wie die kleinen Inselstaaten (AOSIS – Alliance of Small Island States). Ihre Gemeinsamkeit basiert auf der unmittelbaren Gefährdung durch einen steigenden Meeresspiegel. Somit ist eine rasche Reduktion der Treibhausgasemissionen für sie überlebenswichtig. Diese Länder sind traditionell auch die moralische Kraft hinter den Klimaverhandlungen und tragen sehr viel bei, das Thema hoch auf der internationalen Agenda zu halten. Ihre langjährige aktive Präsenz in den Verhandlungen hat auch zu einem hohen Niveau und zu einer großen Erfahrung bei den jeweiligen VerhandlerInnen geführt. Das macht die AOSIS wirkungsvoller als dies andere stark betroffene Länder, etwa die afrikanischen LDCs, sind. Ihre politische Rolle ist durch ihre ökonomische Irrelevanz jedoch stark beschränkt.

Im Vorfeld von Kopenhagen haben diese Länder enorme Anstrengungen unternommen, die Gefahren des Klimawandels im globalen Bewusstsein zu verankern. Ihr Überleben steht auf dem Spiel und dadurch üben sie sowohl auf die Industrie- als auch die großen Schwellenländer großen Druck aus. Bedeutendster Vorstoß hierbei war die erstmalige Forderung nach Begrenzung des globalen mittleren Temperaturanstiegs auf höchstens 1,5°. Der bis dahin von vielen Akteuren ins Treffen gebrachte mögliche Anstieg von 2° würde bereits den sicheren Untergang der meisten dieser Staaten bedeuten.¹ Diese Forderung und ihre teilweise dramatisch inszenierte Untermauerung – etwa die Ministerratssitzung der Malediven unter Wasser² – führten zu einem starken Deklarationsdruck der anderen Länder. Insbesondere die Mehrheit der G77³ übernahm diese Forderung, während die Industrieländer, aber auch China und Indien – wenn überhaupt – weiter am 2° Ziel festhielten. Dass die Möglichkeiten der AOSIS Länder, über moralischen Druck Wirkung zu erzeugen beschränkt sind, zeigte sich in den letzten Konferenztagen von Kopenhagen. Die Malediven und Grenada stimmten in den nächtlichen informellen Verhandlungen innerhalb einer kleinen Gruppe an Staaten (sogenannte »friends of the chair«-Gruppe) dem Copenhagen Accord zähneknirschend zu, um die Verhandlungen auf UN-Ebene⁴ zu halten und um den Start der kurzfristigen Finanzierung (v. a. für Anpassungsmaßnahmen) nicht zu gefährden. Tuvalu begann im Plenum heftig gegen ebendiesen Akkord zu argumentieren, da dieser das Todesurteil für ihr Land darstellen würde. Politisch relevant waren beide Strategien im Endeffekt nicht.

EU

Lange Zeit war die EU die Schrittmacherin für internationale Klimaverhandlungen. Die EU hatte nie ein Interesse an unilateralen Alleingängen und ist an möglichst gleichen Spielregeln für alle interessiert. Diese Haltung beruht insbesondere auf dem Konkurrenzverhältnis mit den USA und in den letzten Jahren zunehmend auch mit China. Eine unilaterale Vorgangsweise, wie sie die USA im Rahmen des Kioto-Protokolls gewählt hat, war für die EU nie eine Option und wäre politisch auch kaum durchsetzbar. Das primäre Interesse der EU war, die USA in einer vergleichbaren Art und Weise zu binden, wie dies für die EU selbst der Fall ist, und einen Prozess mit China einzuleiten, der rechtlich verbindliche Maßnahmen absehbar macht. Ansonsten präsentierte sich die EU aber als wenig homogene Verhandlungspartnerin. In einigen Staaten, wie Großbritannien, Niederlande oder (durch den letzten Regie-

rungswechsel mit Abstrichen) Dänemark, ist Klimapolitik zu einem der bedeutendsten Themen aufgestiegen. Teilweise liegt das am gesellschaftlichen Druck, aber auch die wachsende Bedeutung der erneuerbaren Energien und anderer klimarelevanter Wirtschaftszweige trägt zur Relevanz von Klimapolitik in diesen Ländern bei. In diesen Staaten war durchaus Druck zu spüren, in Kopenhagen ein gutes Abkommen zu beschließen. Die neuen Mitgliedsstaaten erwiesen sich unter der Führung Polens hingegen ebenso wie Italien als Bremser. Deutschland verhielt sich vorrangig unentschlossen und nahm die starke Führungsrolle innerhalb der EU nicht ein, die es etwa bei den Klimaverhandlungen in Bali noch inne hatte.

Wichtigstes Verhandlungsangebot der EU war der Beschluss, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 20 Prozent, und im Falle eines internationalen Abkommens um 30 Prozent zu verringern. Aber je näher die Konferenz rückte, desto uneiniger wurde die EU. Waren einige Mitgliedsländer zuvor noch bereit, gegebenenfalls einseitig eine 30-prozentige Reduktion der Emissionen zu beschließen, wurde in Staaten wie Polen, Italien und immer mehr auch Deutschland der Druck aus der Wirtschaft immer größer, in Kopenhagen keine weiteren Zugeständnisse zu machen.

Dieses Verhandlungsangebot war insofern wenig überzeugend, da die EU ebenfalls stark für eine 2-Grad-Limitierung des globalen, mittleren Temperaturanstieges eintrat. Das war aber mit den Reduktionszielen, die auf den Tisch gelegt wurden, theoretisch auch kaum zu schaffen. Zusätzlich kaprizierten sich die EU-Staaten auf die Aufrechterhaltung verschiedener Schlupflöcher, mit denen sich die bescheidene reale Klimabilanz schön rechnen lässt: Dies sind in erster Linie Tricks bei der Anrechnung von Wald als CO₂-Senke und die Versuche, die historischen Reduktionen der osteuropäischen Staaten weiterzuschreiben. Dadurch wurde die Glaubwürdigkeit der EU massiv beeinträchtigt. Bei beiden »Schlupflochthemen« war die Spaltung innerhalb der EU sichtbar, was die Verhandlungsposition zusätzlich unterminierte. Der Großteil der neuen Mitgliedsländer wollte (und will auch heute) etwa auf keinen Fall auf die gutgeschriebenen historischen Emissionsreduktionen (AAU-Surplus⁵) verzichten, welche als Teil ihres Volksvermögens und Kompensation für die Transformationskosten gesehen werden. Gleichzeitig wollten etwa walddreiche Länder, wie Schweden, Finnland und Österreich auf für sie günstige Waldanrechnungstricks (LULUCF) nicht verzichten. Es zeigt sich, dass die Positionsfindung auch innerhalb der EU in erster Linie von den jeweiligen nationalen Interessen bestimmt ist. Entsprechend schwammig und nichtssagend fielen die internen Abstimmungen zu diesen Themen aus.⁶

Strategisch hat die EU in Kopenhagen eine sehr schwache Vorstellung geliefert. Die internen Differenzen wurden öffentlich zur Schau gestellt, das vorhandene Angebot zur Reduktion von 20 bzw. 30 Prozent bis 2020 war mehr als ein Jahr alt und hat die VerhandlungspartnerInnen schlichtweg nicht (mehr) interessiert. Dazu kam die wachsende Kritik an der EU hinsichtlich ihrer Haltung zu eigennützigem Schlupflöchern und ihrer Unwilligkeit oder Unfähigkeit, die Frage nach der Integrität des EU-Zieles zu beantworten (wie viel Reduktion bedeutet das EU 20- bzw. 30-Prozent-Ziel unter Berücksichtigung der Schlupflöcher wirklich). Im Finale der Verhandlungen in Kopenhagen war die fehlende Relevanz der EU somit die logische Konsequenz und führte zu harscher interner Kritik.⁷

China und Indien

Vereinfacht vertreten China und Indien den Standpunkt, dass die reichen Staaten den Klimawandel verursacht haben und daher auch für die Lösung der Problematik verantwortlich sind. Die Entwicklungsländer hingegen sind demnach primär die Leidtragenden und es sollen ihnen keine rechtlich verbindlichen Reduktionsverpflichtungen auferlegt werden. Die Entwicklungsländer haben folglich ein historisches Recht auf Wachstum, um ökonomisch aufzuholen und sich von der weit verbreitenden Armut zu befreien. Freiwillige Emissionsreduktionen werden nur in dem Ausmaß durchgeführt, als es die Wachstumsperspektive nicht gefährdet. Darüber hinausgehende Reduktionen sollen laut der Position von China und Indien von den reichen Ländern finanziell und technologisch unterstützt werden.

In beiden Staaten hat zudem der innenpolitische Wunsch mitgespielt, von der Konferenz in Kopenhagen als Verteidiger der nationalen Interessen nach Hause zu kommen. Der Vorschlag, die Treibhausgasemissionen bis 2050 global um 50 Prozent und in Industriestaaten um 80 Prozent zu verringern, hat ebenso wie das 2° Ziel zu Widerstand bei der chinesischen und indischen Länderdelegation geführt. Denn implizit bedeuten diese Zielsetzungen, dass Menschen in Industriestaaten höhere Pro-Kopf-Emissionen zustehen als Menschen in Entwicklungsländern und beinhaltet praktisch absolute Reduktionsziele für Entwicklungsländer. Das Hauptinteresse der großen Schwellenländer besteht darin, ihr Wirtschaftswachstum und damit – zumindest vordergründig – den Kampf gegen die Armut aufrecht erhalten zu können. Klimaschutz wird als Verteilungskampf um die knappe Ressource »CO₂-Senke« verstanden. Dass die Industrieländer trotz größerer historischer Verantwortung auch zukünftig mehr Zugang zu dieser Ressource besitzen, ist für sie inakzeptabel.⁸

Ein weiteres wichtiges Thema für die beiden asiatischen Riesen ist die Frage der Souveränität. Beide Länder beharren auf dem Prinzip, dass rein nationale Maßnahmen nicht Bestandteil internationaler Überprüfung sein dürfen. Akzeptiert wird hingegen das Prinzip, dass international unterstützte Maßnahmen überprüft werden dürfen. Hierbei geht es vor allem um eine Frage des Selbstbewusstseins aufstrebender Großmächte. Beide Länder haben aber im Vorfeld von Kopenhagen Flexibilität in dieser Frage im Rahmen eines fairen und ambitionierten Abkommens angedeutet. Das Thema »Überprüfbarkeit« wurde von den Industrieländern jedoch erfolgreich als strategisches Einfallstor zum sogenannten »China-Bashing« benutzt.

Ein interessanter Aspekt ist, dass sowohl die gegenwärtig bereits durchgeführten Klimaschutzmaßnahmen als auch – und wohl noch viel deutlicher – die zukünftigen Maßnahmen beider Länder keinen Vergleich mit jenen der Industrieländer scheuen müssen. Insbesondere die USA hinken hier weit hinterher. Die besondere Bedeutung Chinas und Indiens besteht in der Größe der Länder und in ihrem enormen Wirtschaftswachstum, welches trotz ernsthafter Anstrengungen im Bereich der Erneuerbaren Energien und der Effizienz sowie bei der Aufforstung, zu weiter stark steigenden Treibhausgasemissionen führt.

USA

Die Rolle der USA ist großteils innenpolitisch erklärbar. Obwohl mit Barack Obama ein Präsident im Amt ist, der im Gegensatz zu seinem Vorgänger zumindest bereit ist, sowohl den Klimawandel als auch die Verantwortung der Vereinigten Staaten bei dessen Bekämpfung zu verstehen, liegt der Schatten der Bush-Ära noch über

dem Land. Relativ große Teile der Bevölkerung und damit WählerInnen (gerade auch in den für die Demokraten wichtigen Industrie- und Kohle-Staaten) sind beim Thema Klimawandel unwissend bis skeptisch, was sich auch im Abgeordnetenhaus und Senat widerspiegelt. Eine Folge daraus ist eine relativ schwache Lobby für Klimaschutzmaßnahmen, der sehr starker Druck aus der Industrie gegenübersteht, keine Maßnahmen zu beschließen, die eine Verringerung der Treibhausgasemissionen bedeuten. Zudem spielen die USA in den Spitzentechnologien der Erneuerbaren aktuell keine große Rolle, wodurch der Druck einer in diesem Feld wachsenden Industrie weitgehend fehlt. Kombiniert mit Obamas Problemen bei der Durchführung seiner Gesundheitsreform, ergibt sich die Situation, dass in den USA, abgesehen von Absichtserklärungen Obamas und einem steckengebliebenen Legislativprozess, keine entscheidenden Änderungen zu sehen sind. Als weitere erschwerende Rahmenbedingungen kommen die grundsätzliche Skepsis gegenüber internationalen Abkommen und das verbreitete China-Bashing hinzu. Die fehlende Bereitschaft der USA, relevante Maßnahmen zu setzen, ist jedoch der wichtigste Hinderungsgrund für ein globales Klimaabkommen, wenn auch nicht (mehr) der Einzige.⁹

Auf jeden Fall kann hier eine negative Verhandlungsspirale festgemacht werden: Die USA konnten keine Zugeständnisse machen, solange der Senat kein Klimagesetz ratifiziert. Für den Beschluss zu solch einem Gesetz wäre eine Bindung vor allem von China sehr hilfreich. China zeigt sich jedoch nicht zu einer rechtlichen Bindung bereit, solange die USA keine multilateralen Schritte setzen. Aus dieser durch den innenpolitischen Prozess der USA ausgelösten Zwickmühle konnten die Verhandlungen nicht mehr befreit werden.

Was in Kopenhagen geschah

Am Ende der ersten von zwei Verhandlungswochen war klar, dass die VerhandlerInnen, die seit der Konferenz in Bali (Dezember 2007) mit der Materie beschäftigt waren, zu keinem vorzeigbaren Ergebnis kommen würden. Der »bottom up process«, d. h. der Versuch in den vorangegangenen zwei Jahren die wichtigsten Elemente eines zukünftigen globalen Klimaregimes zu diskutieren und zur Entscheidungsreife zu bringen, um in Kopenhagen die entsprechenden politischen Entscheidungen treffen zu können, war gescheitert. Dieser Prozess war als Gegenstück zur Kioto-Erfahrung (»top down«) entwickelt worden. Bei den Verhandlungen in Kioto 1995 waren primär politische Grundlagen festgelegt worden, die bis zur Konferenz in Marrakesch vier Jahre später in Detailverhandlungen praktisch ausgestaltet wurden. Mit der so genannten »Bali-Roadmap« wurde ein anderer Prozess vereinbart: Innerhalb von zwei Jahren Verhandlung sollten die inhaltliche Vorarbeit geleistet und basierend auf den vorbereiteten Optionen entsprechende politische Entscheidungen in Kopenhagen getroffen werden. Die zwei Jahre Verhandlungen – überwiegend auf Beamtnnebene – waren aber durch die Absenz politischer Vorgaben sowie großes wechselseitiges Misstrauen geprägt und lieferten damit keine relevante Entscheidungsgrundlage für die Kopenhagen Konferenz.

In der ersten Verhandlungswoche wurde der enorme Graben zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern, der sich bereits durch die beiden letzten Verhandlungsjahre gezogen hatte, sehr deutlich. Verstärkt wurde dieser durch einen starken Bruch innerhalb der G-77, also den Entwicklungsländern selber. Hauptauslöser hierfür war die Haltung zum rechtlichen Status des potenziellen Ergebnis-

ses: Die kleineren Entwicklungsländer und hier insbesondere die »most vulnerable countries« haben sich massiv für ein rechtsverbindliches Abkommen als Zusatz zum weiter bestehenden Kioto-Protokoll eingesetzt. Die großen Entwicklungsländer (v. a. China, Indien und die OPEC-Staaten) traten ebenso wie die meisten Industrieländer für ein (neues, vom Kioto-Protokoll unabhängiges) Rechtsdokument ein. Der Unterschied hierbei ist vordergründig die Frage nach der Einbeziehung der USA und hintergründig nach der eigenen Bereitschaft, rechtlich verbindliche Maßnahmen zu treffen. Theoretisch wäre ein Vertrag, der alle Vertragsparteien entsprechend ihrer »common but differentiated responsibility¹⁰« bindet, das beste und sauberste Ergebnis. Realpolitisch war immer klar, dass es einen solchen Vertrag mit den USA nur geben kann, wenn der Rest der Welt sich auf ein sehr schwaches US-Niveau begeben würde. Dies sowohl in Bezug auf die Ambition als auch auf die Rechtsverbindlichkeit. So diente der Vorwand, dass auch die USA gebunden werden müsse der EU als Argument, ihre Ambition nicht erhöhen zu müssen. Die meisten anderen Industriestaaten sahen in der US-Frage eine Chance, aus ihren eigenen Verpflichtungen herauszukommen. Die großen Entwicklungsländer (v. a. China) versuchten damit zukünftigen verbindlichen Zielsetzungen vorzubeugen. Und schließlich nutzten es die OPEC-Staaten, um den Prozess als Ganzes zu untergraben.

Die Ankunft der MinisterInnen und später der Regierungschefs für das sogenannte »high-level segment« in der zweiten Woche brachte keinen Fortschritt mehr in den Verhandlungen. Dies lag vor allem an der starken innenpolitischen Orientierung vieler SchlüsselakteurInnen (v. a. Obama, aber auch des indische Premierministers Manmohan Singh und des chinesischen Regierungschefs Wen Jiabao) und der unklaren Entscheidungssituation durch die unzureichende Vorbereitung eines Vertragswerkes in den letzten beiden Jahren. Verstärkt wurden die Probleme durch eine völlig unzulängliche Vorsitzführung durch das Gastgeberland, das dem UN-Regelwerk entsprechend für die Moderation des Prozesses verantwortlich ist.¹¹ In diesem Fall war das Dänemark.

Die ersten politischen Höhepunkte waren die Reden der Staats- und Regierungschefs. Wen Jiabao hielt eine sehr diplomatische und abwartende Rede, die nichts neues beinhaltete aber noch Raum für Bewegung offen ließ.¹² Kurz danach sprach US-Präsident Obama. Nachdem US-Außenministerin Hillary Clinton am Vortag eine Beteiligung der USA bei der Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern – eine der wichtigen Verhandlungsmaterien – in Aussicht gestellt hatte, waren die Erwartungen an Obamas Rede relativ hoch. Ein Durchbruch in den Verhandlungen war zu diesem Zeitpunkt zwar nicht mehr realistisch, ein positiver Schritt der USA hätte jedoch noch einmal Dynamik in Richtung eines begrenzten Fortschrittes erzeugen können.

Obamas Rede war weitgehend eine Enttäuschung. Sie enthielt weder neue Ankündigungen noch Vorstöße, dafür aber einige sehr unfreundliche Formulierungen die – ohne China explizit zu nennen – stark in diese Richtung verstanden werden mussten.

»...we must have a mechanism to review whether we are keeping our commitments, and to exchange this information in a transparent manner. These measures need not be intrusive, or infringe upon sovereignty. They must, however, ensure that an accord is credible, and that we are living up to our obligations. For without such accountability, any agreement would be empty words on a page.«¹³

Sowie später:

»There are those developing countries that want aid with no strings attached...«

Diese starke, und wenig diplomatische Betonung der Transparenzfrage bei gleichzeitiger bloßer Wiederholung der sehr schwachen, und nicht einmal beschlossenen US-Ziele, musste von den Entwicklungsländern als Affront verstanden werden.

Obama hat mit seiner Rede die Gewichtungen der Verhandlungen verschoben. Zwei Jahre lang waren Rechtsform sowie Reduktionsziele und Finanzierung die entscheidenden Themen. Obamas Rede und die entsprechenden Vorgeplänkel richteten den Fokus aber auf die Transparenz der Maßnahmen durch die Entwicklungsländer. Auch wenn die Überprüfbarkeit von Klimaschutzmaßnahmen zweifelsohne eine bedeutende Frage darstellt, ist diese Neugewichtung im Lichte der Verhandlungsdynamik als kontraproduktiv zu werten. Von Anfang an verdeutlichten die wichtigsten Entwicklungsländer, dass es sich um eine Frage der Reihenfolge handelt. Die Industrieländer haben in ihrer historischen Verantwortung für den Klimawandel und durch ihre deutlich stärkeren ökonomischen und technologischen Möglichkeiten den ersten Schritt zu machen. Durch die Untätigkeit der USA und das zögerliche, teilweise nur am Papier stattfindende Handeln der EU, wird dieser erste Schritt der verantwortlichen Industrieländer noch immer vermisst bzw. von den Entwicklungsländern als nicht relevant genug angesehen. Auf Basis dieser Bilanz die Forderungen an die Entwicklungsländer zu erhöhen, ohne selbst Neues anzubieten, wurde weitgehend als Zeichen für den Kollaps der Verhandlungen verstanden.¹⁴ Die Interpretationen dieser Schritte reichten bis zum Verdacht einer bewussten Provokation Chinas, um sich innenpolitisch Luft zu verschaffen, wie es der renommierte Guardian Journalist George Monbiot formuliert:

»It's true that the Chinese worked hard to mess them up, but Obama also put Beijing in an impossible position. He demanded concessions while offering nothing. He must have known the importance of not losing face in Chinese politics: his unilateral diplomacy amounted to a demand for self-abasement. My guess is that this was a calculated maneuver guaranteed to produce intransigence, whereupon China could be blamed for the outcome the US wanted.«¹⁵

Die Rede Obamas war neben dem Konflikt mit China die Konsequenz der innenpolitischen Entwicklungen in den USA. Obamas Klimagesetzgebung ist im Senat steckengeblieben und so ist er ohne nennenswerte Möglichkeiten nach Kopenhagen gereist. Nach dem Scheitern der Kioto-Ratifizierung in den USA ist die vorherrschende Meinung in der Administration, dass man auf internationaler Bühne nur das zusagen kann, was durch nationale Gesetzgebung im Vorhinein gedeckt ist.¹⁶ Obama sprach also in Kopenhagen weniger zu den Regierungschefs und VerhandlerInnen anderer Staaten, als vielmehr zum zaudernden US-Senat und zu seinen WählerInnen. Sein strategisches Bestreben war es, nach Washington zurückzukehren und ein Ergebnis zu präsentieren, welches China bindet und nur auf den eigenen nationalen Legislativprozess in den USA verweist.

Die heftigste Interpretationsdebatte drehte sich um die Rolle Chinas. Diese ging über das übliche »blame game« hinaus, wie Mark Lynas – ein ehemaliger Umweltaktivist, der als Berater des Premierministers der Malediven in Kopenhagen war und an den entscheidenden Verhandlungsrunden der »friends of the chair« Gruppe

teilgenommen hat – wenige Tage nach Verhandlungsende in der britischen Tageszeitung »The Guardian« über Chinas Schuld am Scheitern Kopenhagens kommentierte.¹⁷ In dieselbe Kerbe schlugen auch politische Spitzenrepräsentanten wie der britische Energie- und Klimaminister Ed Miliband.¹⁸

In China selbst führten diese Schuldzuweisungen zu heftigen innenpolitischen Diskussionen und Irritationen, da die Meinung vorherrschte, im Klimaschutz schon vor Kopenhagen sehr viel an Vorleistungen erbracht zu haben und jetzt einer typischen westlichen Verschwörung zur Schuldabwälzung zum Opfer zu fallen.¹⁹ In der Tat schneidet China beim direkten Vergleich in Sachen Klimaschutz mit den USA in den meisten Kategorien besser ab.²⁰ Auch wenn der Hauptvorwurf, China hätte ein Reduktionsziel für die Industrieländer blockiert, irreführend ist²¹, hat China (wie auch Indien) bei den Verhandlungen keine gute Figur abgegeben. Während andere große Entwicklungsländer wie Brasilien und Südafrika bereit waren, selbst Zugeständnisse zu machen und versucht haben, Deals zu entwickeln, haben China und Indien den Verhandlungsprozess vor allem blockiert. Zuletzt hat Indien noch eine Referenz zur Rechtsverbindlichkeit im Copenhagen Accord verhindert. Der Verweis auf die faktische und moralische Verantwortung der Industrieländer ist zwar richtig und die Hauptschuld am Scheitern wird man trotz allem wieder den USA geben müssen, aber die Verhandlungsführung der beiden asiatischen Riesen ist im besten Fall als »nicht hilfreich« zu bezeichnen.

Nach sehr heftigen Debatten über den weiteren Prozess wurde am Donnerstag Abend der zweiten Verhandlungswoche eine »friends of the chair«-Gruppe eingerichtet. Eine solche Gruppe ist absoluter Usus in internationalen Verhandlungen und wird von der jeweiligen Verhandlungspräsidentschaft, in diesem Fall der dänischen, autonom zusammengestellt. Hierbei wird versucht, mit einer meist regional und politisch ausgewogenen, die mächtigen Länder und Blöcke, sowie die potenziellen Blockierer beinhaltenden, kleineren Gruppe einen weitgehend akzeptierten Vorschlag auszuarbeiten, der später im Plenum angenommen werden kann.

In dieser Gruppe wurden erste Varianten für einen »Copenhagen Accord« erarbeitet. Am Freitag verlagerten sich die Verhandlungen stärker in einen informellen, meist bilateralen Rahmen. Der entscheidende Moment kam, als US-Präsident Obama – angeblich auf der Suche nach Chinas Premier Wen Jiabao – in ein Meeting der BASIC-Länder (Brasilien, Südafrika, Indien und China) platzte und dort mit den anwesenden Präsidenten Lula da Silva (Brasilien), Jacob Zuma (Südafrika), Indiens Premier Manmohan Singh und eben Wen Jiabao den »final deal« aushandelte. Unmittelbar danach machte sich Obama auf den Weg zum Flughafen und gab dort eine Pressekonferenz. Dabei verkündigte er den mit ihm reisenden JournalistInnen, dass es einen »meaningful breakthrough«²² gäbe.

Da dieser Akkord die Zustimmung aller 192 Mitgliedsländer im Abschlussplenium brauchte, wurde er im Anschluss in diversen regionalen Gruppierungen diskutiert. Während die EU – trotz der geopolitischen Demütigung, von der finalen Verhandlungsrunde ausgeschlossen gewesen zu sein²³ – frühmorgens ihre Unterstützung zusagte, konnten sich weder die G-77 noch die AOSIS zu einer einheitlichen Position durchringen. Im Abschlussplenium kam es – wieder aufgeheizt durch die katastrophale Vorsitzführung Dänemarks – zu einem Showdown. Einige Länder (z. B. Tuvalu, Sudan, Bolivien, Venezuela, Nicaragua) verweigerten die Zustimmung zu diesem Dokument. Dies wurde teilweise mit dem unzureichenden Inhalt, um den

Klimawandel zu begrenzen (v. a. Tuvalu), häufiger aber mit dem intransparenten Prozess, der viele Länder exkludiert hatte (v. a. Bolivien), begründet. Als Ergebnis wurde der Akkord nur »zur Kenntnis«²⁴ genommen. Formal war das zwar kaum mehr als gar kein Ergebnis, politisch wurde so allerdings eine Alternative zum bisherigen Verhandlungsprozess geschaffen und damit die Entscheidungen über Inhalt und Form eines künftigen Abkommens auf die »Post-Kopenhagen« Zeit vertagt.

Der Copenhagen-Accord ist ein sechsseitiges Papier, welches die meisten Themen der Verhandlungen streift und einen Annex besitzt, in dem alle Länder ihre Reduktionsziele eintragen sollen.²⁵ Inhaltlich positiv zu bewerten sind insbesondere der Verweis auf das 2^e Ziel, die Absichtserklärungen zur (neuen und zusätzlichen) Klimafinanzierung sowie die Absicht den Waldschutz (REDD plus) sofort zu operationalisieren. Negativ sind die fehlende Rechtsverbindlichkeit und die praktische Ambitionslosigkeit des Dokuments. Die Staatengemeinschaft zieht sich mit dem Copenhagen-Accord auf eine Position der Aufsummierung freiwilliger Klimamaßnahmen zurück und kapituliert weitgehend im Bezug auf ambitionierte, faire und rechtlich verbindliche Reduktionsziele.

Weniger prominent, aber in dieselbe Richtung gehend war die Entscheidung aller Parteien, die Verhandlungen entlang der beiden bestehenden Gleise (AWG-KP und AWG-LCA)²⁶ fortzuführen. Der spannende Punkt in den Interpretationen rund um den Copenhagen-Accord und die Zukunft der multilateralen Klimaverhandlungen ist daher die praktische Bedeutung des Accords als Verhandlungsgrundlage gegenüber der bestehenden dualen Verhandlungsbasis, dargelegt in der seit zwei Jahren gültigen Bali-Roadmap. Die USA streichen den Fortschritt und die Bedeutung eines einheitlichen Verhandlungsdokumentes heraus.²⁷ China betont die Superiorität und alleinige Legitimität der Bali-Roadmap.²⁸ Der Copenhagen-Accord kann aus dieser Sicht höchstens hilfreich sein. Nahezu deckungsgleich mit China legt sich die Sichtweise Indiens dar.²⁹

Durch die fehlenden inhaltlichen Fortschritte und die unangemessene Zielorientierung hält sich die Unterstützung für den Accord bei der Mehrzahl der Länder in Grenzen: Ein Maximum an zwei Grad durchschnittlicher globaler Temperatursteigerung wird zwar als Ziel formuliert, die versprochenen Handlungen führen jedoch zu einem Anstieg von über drei Grad. Vor allem die kleinen Inselstaaten und große Teile Afrikas sehen aber bei 1,5 Grad Temperaturanstieg die Grenze um ihr Überleben zu sichern. Hinzu kommt, dass Anpassungsmaßnahmen im Accord wenig Aufmerksamkeit bekommen und teilweise auch problematisch behandelt werden.³⁰

Praktisch alle Assoziierungsbriefe an das UNFCCC-Sekretariat enthalten kritische Anmerkungen und deutliche Einschränkungen der Unterstützung.³¹

Schlussbetrachtung

- Das wahrscheinlich auffälligste Ergebnis der Klimakonferenz von Kopenhagen ist die bislang deutlichste Manifestation einer neuen Weltordnung. Die USA stehen China gegenüber, welches sich die Unterstützung der großen Entwicklungsländer zumindest zeitweilig und themenabhängig sicherte. Die EU ist auf die Bedeutung einer Mittelmacht abgestiegen und spielt auf einer globalen Verhandlungsebene keine entscheidende Rolle mehr. Zu groß sind die internen Differenzen und die Unklarheit über die Zukunft des europäischen Projekts. Erstmals seit dem Beginn des Kolonialismus ist Europa (bzw. sind Teile Europas) für globale Entscheidungen

gen nicht von vorherrschender Relevanz. Ein weiterer, weniger beachteter Teil dieser neuen Weltordnung, ist die Aufspaltung der G77. Die großen und ökonomisch relevanten Länder haben sich abgespalten und bilden mit BASIC ihre eigene Gruppe mit eigenen Zielsetzungen. Die Interessensunterschiede in der G77 waren durch ihre Heterogenität zu groß geworden. Inwiefern die BASIC Gruppe Bestand haben wird, ist aus heutiger Sicht nicht zu sagen. Spannend wird jedenfalls, ob die progressiveren, aber schwächeren Länder Brasilien und Südafrika, mittelfristig ihren Einfluss auf die BASIC-Ausrichtung wahren werden können und ob der historische Regionalkonflikt zwischen China und Indien einen Keil in diese neue Allianz treiben kann.

- Die UNO hat als Forum zur globalen Politikgestaltung eine schwere Niederlage erlitten. Die UNO lebt davon, dass ihre mächtigsten Mitgliedsstaaten sich produktiv an den Verhandlungen beteiligen. Wenn sie das nicht tun, kann der UN-Rahmen seine Vorteile des strukturierten Verhandeln bei größtmöglicher Beteiligung nicht ausspielen, sondern wird zum schwerfälligen Hemmfaktor. Trotzdem muss betont werden, dass es für UN-System bei globalen Fragestellungen immer noch keine Alternativen gibt. Alle anderen Gremien sind exklusiv und haben zudem nicht den Anspruch Verbindlichkeit für innerstaatliche Beziehungen herzustellen. Die WTO, als einzige Ausnahme-Organisation mit ähnlichem Verbindlichkeitspotenzial, ist in einer vergleichbaren Krise. Alle anderen Foren (Major Economy Forum, G20 ...) sind sehr unverbindlich geblieben und haben bislang keine nennenswerten Resultate erzielt.
- Die USA bleiben auch unter Obama der größte Hemmfaktor für multilaterale Lösungen des Klimaproblems. Der Unterschied im Ton und in der Strategie ist im Vergleich zur Bush-Administration enorm. Der Unterschied in der Sache selbst ist dafür überraschend bescheiden. Natürlich kann eine Akzeptanz des Grundproblems als Fortschritt gehandelt werden. Man kann es auch gelten lassen, dass der Obama-Administration mangels Unterstützung im Senat die Hände gebunden sind. Aber die Faktenlage ist weiter unbefriedigend: Die USA sind ohne ernstzunehmendes Angebot nach Kopenhagen gereist und haben ihre Machtposition primär dafür eingesetzt, ein für sie günstiges, weil unverbindliches, Ergebnis zu erzielen. Gleichzeitig haben sie dafür anderen Ländern (v. a. China) die Schuld zugewiesen. Die Bush-Administration hätte es ähnlich, nur ungeschickter, gemacht.
- Klimaschutz ist zwar wissenschaftlich und politisch als eine der dringlichsten globalen Herausforderungen anerkannt – daran kann auch ein kurzfristiges Wiederaufleben der Klimaleugnerdebatte nichts ändern – unterliegt aber in der praktischen politischen Auseinandersetzung immer kurzfristigen Interessen. Die Finanz- und Wirtschaftskrise war dementsprechend hinderlich für ein progressives Klimaabkommen. Auch die gut argumentierte Variante eines »new green deals« war bislang chancenlos. Die politischen Systeme in den Schlüsseländern sind zu strukturkonservativ und stehen unter zu mächtigem Einfluss der fossilen Industrie.
- Die Zukunft des globalen Klimaschutzes und damit auch eines Global Governance Systems ist offen. Das Desaster von Kopenhagen hat die Chancen auf ein rasches Nachfolgeabkommen zu Kioto drastisch verringert. Für die nächste UN-Klimakonferenz im mexikanischen Cancun im November/Dezember 2010 gibt es ausschließlich pessimistische Einschätzungen und selbst für einen Neustart

fehlen gegenwärtig sowohl Konzepte als auch Akteure. Nichtsdestotrotz wird der Klimawandel als Thema dominant bleiben. Zu dramatisch sind die bereits eingetretenen Folgen, zu offensichtlich der akute Handlungsbedarf und zu überzeugend die langfristigen Vorteile der Umgestaltung der Energie- und Ressourcenbasis der globalen Ökonomie.

Anmerkungen

- 1 Vgl. z.B das Positionspapier der AOSIS zum UN-General Assembly im September 2009: <http://www.sidsnet.org/aosis/documents/AOSIS%20Summit%20Declaration%20Sept%2021%20FINAL.pdf>
- 2 Vgl. etwa: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8311838.stm>
- 3 Die G77 sind ein lose koordinierter Zusammenschluss an Entwicklungsländer die 1964 von 77 Staaten gegründet wurde und seither auf 130 Länder angewachsen ist. Ziel ist die bessere Koordinierung der Entwicklungsländer und die Vertretung ihrer Interessen. In Kopenhagen hatte der Sudan den jährlich wechselnden Vorsitz der G77 übrig. China ist nicht Mitglied der G77, aber assoziiert – zumeist tritt die G77 als »G77 und China« auf.
- 4 Gerade für kleine Länder, die in anderen Gremien (G20, Major Economy Forum...) nicht vertreten sind, ist die UNO die einzige Möglichkeit, wo sie sich Gehör verschaffen können. Zudem sind die Verhandlungen im Rahmen der UNO auch noch die einzige Option bei der rechtlich verbindliche Abkommen möglich sind.
- 5 Für die Berechnung der Reduktionsziele wurde das Jahr 1990 als Basis herangezogen. Dadurch haben die ehemaligen Sowjetökonomien noch sehr viele Emissionen der Schwerindustrie in der Ausgangsbasis. Diese Schwerindustrie ist in den 90er Jahren zusammengebrochen. Dies begründet eine »Übererfüllung« ihrer Reduktionsziele. So können sie einen Teil ihres Kontingents an Länder wie Österreich verkaufen, die ihre Reduktionsziele verfehlen. Durch dieses Schlupfloch werden teurere Reduktionsmaßnahmen in vielen Ländern verhindert.
- 6 Die gesamte Verhandlungsposition der EU zu Kopenhagen findet sich hier: http://www.europa-eu-un.org/articles/fr/article_9129_fr.htm . Für LULUCF sind die Paragraphen 32 und 33 relevant (»WELCOMES further discussions with other Parties on accounting rules for forest management where the EU is open to discuss schemes based on the use of a reference level (bar), which includes an environmentally robust interval (band) while being CONSCIOUS that national circumstances, such as age class legacy effects, may require some flexibility for countries regarding the choice of reference level including allowing for historic data or robust and transparent projections open to independent review and verification; the use of gross-net accounting with a discount could also be considered in these discussions;«) und für AAUs ist es der Paragraf 35 (»NOTES that the AAU surplus could affect the environmental integrity of a Copenhagen agreement if it is not addressed appropriately; WISHES TO CLARIFY that the EU will further consider options in view of discussions with other Parties.«). Die angeführten Zitate zeigen die unklare Verhandlungsposition sowie das Interesse an der weiteren Nutzung der Schlupflöcher.
- 7 Vgl. etwa: http://www.ft.com/cms/s/0/f2a6f37e-ef42-11de-86c4-00144feab49a,dwp_uuid=d68cb1fc-a38d-11de-a435-00144feabdc0.html
- 8 Eine Analyse dieser Ablehnung durch Martin Khor findet sich etwa hier: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cif-green/2009/dec/28/copenhagen-denmark-china>
- 9 Vgl. hierzu etwa: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cif-green/2009/dec/15/obama-saviour-copenhagen-climate-change>
- 10 Die UN-Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) fordert alle Parteien auf zum Schutz des Klimasystems aktiv zu werden »on the basis of equality and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities.« Die Formulierung geht auf die Rio Deklaration von 1992 zurück, wo es im Principle 7 heißt: »In view of the different contributions to global environmental degradation, states have common but differentiated responsibilities.«
- 11 Der wahrscheinlich schlimmste Fehler der dänischen Präsidentschaft ereignete sich bereits im Vorfeld: Während sich 43 Umweltminister aus allen Weltregionen am 16. November zu

Vorverhandlungen (prae-COP) in Kopenhagen trafen, reiste der dänische Premier Rasmussen nach Singapur, um die Regierungschefs der APEC Länder zu treffen. Anstatt, wie in diesem Prozess üblich, bei der prae-COP nach politischen Lösungen in einem regional und politisch ausgewogenen Rahmen zu suchen, ließ Rasmussen die Presseabteilung des Weißen Hauses verkünden, dass man sich auf ein »politisch bindendes Abkommen« einigen könne. Von dieser misstrauensbildenden Maßnahme erholte sich der Prozess nicht mehr. Die massiven zusätzlichen Fehler, die etwa dazu führten, dass Rasmussen während des hitzigen Abschlussplenums vom Chefverhandler der Bahamas in der Vorsitzführung abgelöst wurde, ergänzten das katastrophale Bild.

- 12 Der vollständige Text der Rede findet sich unter <http://www.sourcejuice.com/1287795/2009/12/19/Chinese-Premier-Jiabao-climate-change-conference-Copenhagen-Summit-Speech/>
- 13 Vgl. <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/dec/18/obama-speech-copenhagen-climate-summit>
- 14 Vgl. etwa: http://www.huffingtonpost.com/2009/12/18/obamas-copenhagen-speech_n_397152.html
- 15 <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/dec/21/copenhagen-failure-us-senate-vested-interests>
- 16 Vgl. etwa: <http://www.reuters.com/article/idUSTRE5AM38K20091123>
- 17 <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/dec/22/copenhagen-climate-change-mark-lynas>
- 18 <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/dec/20/ed-miliband-china-copenhagen-summit>
- 19 Vgl. etwa: http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2010-01/06/content_9271632.htm
- 20 Vgl. etwa: <http://uk.reuters.com/article/idUKN2751714520090727>
- 21 Ein globales Ziel für 2050 gekoppelt mit einem Ziel für die Industrieländer ergibt implizit auch ein verpflichtendes Ziel für China und Indien, als die bei weitem größten Emittenten unter den Entwicklungsländern. China und Indien haben also ein durch die Hintertür eingeführtes verbindliches Ziel für sich selbst blockiert und nicht versucht zu verhindern, dass die Industrieländer ihre Ziele benennen, wie Lynas Angela Merkel in seinem Artikel zitiert: »Why can't we even mention our own targets?« s. o.
- 22 http://www.huffingtonpost.com/2009/12/18/copenhagen-deal-achieves-_n_397872.html
- 23 Als offizielle Sprachregelung dürfte sich in der EU der Verweis auf die Zufälligkeit des US-Basic Meetings durchgesetzt haben. Die neue EU-Klimakommissarin und für die Kopenhagenkonferenz zuständige ehemalige dänische Klimaministerin Connie Hedegaard beantwortete etwa die entsprechende Frage in einem Interview: »It was coincidence that the EU was not present, since President Obama was wanting to see the Chinese Premier and went into this room and it turned out that all the emerging economies were there, so we should not over-emphasise that (the EU absence).« Business Standard 23.2.2010 (<http://www.business-standard.com/india/news/%5Cyou-will-never-haveneu-international-agreement-unless-you-getusboard%5C/386568/>)
- 24 »The Conference of the Parties, takes note of the Copenhagen Accord of 18 December 2009.« http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf
- 25 <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf#page=4>
- 26 AWG-KP = Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol
AWG-LCA = Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the United Nations Framework Convention on Climate Change
- 27 Vgl. etwa Todd Sterns vielbeachtete Rede beim Center for American Progress: <http://www.americanprogress.org/events/2010/02/inf/ToddSternTranscript.pdf>
- 28 Vgl. etwa Chinas offizielle Erläuterungen zur Interpretation des Kopenhagen Akkord: <http://unfccc.int/files/meetings/application/pdf/chinacphaccord.pdf>
- 29 Vgl. etwa eine Zusammenschau im Hindu vom 2. März: <http://beta.thehindu.com/news/national/article124564.ece>
- 30 Vgl. etwa die Analyse von Field – Foundation for international environmental law and development: http://www.field.org.uk/files/Adaptation_under_the_Copenhagen_Accord.pdf
- 31 Siehe: <http://unfccc.int/home/items/5265.php>