



Politischer Wille auf höchster Ebene notwendig

Zögerlicher Start des „Countdown to Copenhagen“ bei Bonner Klimaverhandlungen
im Juni 2009

Die UN-Klimaverhandlungen, die Anfang Juni in Bonn stattfanden, markierten den Startschuss zu ernsthaften Verhandlungen zu einem Kopenhagen-Abkommen. Die Diskussionen über die vorliegenden Verhandlungstextentwürfe zeigten jedoch, dass es, neben den im technischen Detail schwierigen Verhandlungen, vor allem Bereiche großer Differenzen gibt, die nur auf höchster politischer Ebene überwunden werden können.

Vom 1. bis zum 12. Juni fand in Bonn eine weitere Verhandlungsrunde auf dem Weg zu einem Kopenhagen-Klimaabkommen statt. Neben den alljährlich in Bonn stattfindenden Sitzungen der Nebenorgane des UNFCCC tagten auch die für den Kopenhagen-Prozess zentralen Arbeitsgruppen, die Konventions-AG¹ und die Kyoto-AG². Insgesamt war das Interesse mit fast 5000 registrierten Teilnehmern außerordentlich hoch.

Druck der Wissenschaft und vieler Entwicklungsländer

Die Verhandlungen standen unter dem Gesamteindruck neuerer wissenschaftlicher Erkenntnisse, die die Gefahren eines sich derzeit beschleunigenden Klimawandels deutlicher als jemals zuvor skizzieren und die Notwendigkeit umfassender Emissionsreduktionen von globalen 80 % bis 2050 (gegenüber 1990) unterstreichen. Die bereits im März in Bonn zu beobachtende Erhöhung der Forderungen der Entwicklungsländer an die Industrieländer setzte sich fort. Neben den kleinen Inselstaaten und den ärmsten Entwicklungsländern (zusammen mehr als 80 Länder) forderte nun auch China, dass die Industrieländer ihre Emissionen bis 2020 um mindestens 40 % gegenüber 1990 verringern, ein wissenschaftlich notwendiges Ziel, hinter dem die bisherigen Angebote der reichen Länder aber deutlich zurückbleiben. Während der Verhandlungen zog Japan jede Menge Unmut auf sich, als es ein "Bonsai-Klimazielen" bekannt gab. Es will seine nationalen Emissionen um 15% gegenüber 2005 verringern, was in etwa minus 8% gegenüber 1990 und nur 2% mehr als das 1997 in Kyoto beschlossene Ziel von minus 6% bedeutet.

Auf ein „offizielles“ gemeinsames Verminderungsziel haben sich die Industrieländer noch nicht geeinigt. Auch an dem zentralen Punkt der finanziellen und technologischen Unterstützung in dreistelliger Milliardenhöhe durch die Industrieländer gab es kaum Bewegung. Die EU-Finanzminister haben sich während Bonn zu dem Thema geäußert, aber dabei weder die Größenordnung der von den Industrieländern zu leistenden Zahlungen noch das zentrale Instrument, die Versteigerung von Emissionsrechten der Industriestaaten, angesprochen.

Die Verhandlungen beginnen

Die jetzt absolvierte Verhandlungsrunde markiert auch den Beginn der eigentlichen Verhandlungen auf dem Weg nach Kopenhagen. Etwa zwei Wochen vorher hatten die Vorsitzenden der jeweiligen Arbeitsgruppen Entwürfe für Verhandlungstexte vorgelegt, die nun erstmals seit dem Bali-Gipfel von 2007 nicht mehr nur eine Zusammenfassung der Aussagen und Vorschläge verschiedener Länder waren, sondern der Versuch, die Ideen in einem konsistenten Dokument in rechtlicher Sprache

¹ Ad hoc Working group on Long-Term Cooperative Action, AWG-LCA

² Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol, AWG-KP

zusammen zu fassen. Die Verhandlungstexte der beiden Arbeitsgruppen sind dabei als komplementär anzusehen. Während die Konventions-AG die zentralen Verhandlungsblöcke abdeckt – Emissionsvermeidung, Anpassung an den Klimawandel und die Implementierung durch finanzielle und technische Unterstützung sowie Capacity Building – sind die unter der Kyoto-AG verhandelten neuen Emissionsverringerungsziele für die Industrieländer bis 2020 nicht nur ein zentraler Knackpunkt der Verhandlungen, sondern z.B. auch für die Entwicklung des Emissionsmarktes und darauf basierende Finanzierungsinstrumente, die unter der Konventions-AG debattiert werden, wichtig. Das heißt auch: wirkliche Fortschritte wird es entweder in beiden oder in keinem der beiden Bereiche geben.

Mehr Text statt weniger Text

Wie verlief nun der Start der Verhandlungen, der „Countdown to Copenhagen“? Aus dem knapp 50seitigen Entwurfsdokument des Vorsitzenden der Konventions-AG ist ein über 200 Seiten starker Text geworden. Das Hauptkapitel wurde einer ersten Lesung unterzogen, in der Länder oder Ländergruppen ihre Kommentare abgeben konnten. In erster Linie wiesen die Länder auf Textteile hin, bei denen sie Vorbehalte bezüglich der Formulierung oder der Inhalte haben. Die Gruppe der Entwicklungsländer (G77 und China) kritisierte an vielen Stellen, dass es sich um Abweichungen vom Konventionstext handelt, obwohl ähnliche Aspekte gemeint waren. Diskussionen und Verhandlungen über strittige Aspekte gab es wenig. Alle Länder konnten dem Sekretariat noch Ergänzungen zu den Texten schicken. Da hiervon eifrig gebraucht gemacht wurde, hat sich jedes Kapitel mehr als verdoppelt, allerdings, ohne dass notwendigerweise viel Substanz hinzugefügt wurde. Im Prinzip gibt es nun an vielen Stellen nebeneinander stehende Textoptionen, was allerdings gleichzeitig noch stärker offen legt, wo es Meinungsverschiedenheiten gibt, sowohl *zwischen* den Industrie- und Entwicklungsländern als auch *unter den* Entwicklungs- und Industrieländern. Diese auf den ersten Blick verkomplizierende Phase, ist wichtig, damit die Staaten "ownership" für den Text entwickeln und diesen als ihren Verhandlungstext erleben und nicht einfach nur als das Dokument des Verhandlungsvorsitzenden, der ihnen seine Ideen aufoktroiert.

Kyoto 2 oder Kopenhagen-Protokoll? Wie könnte ein Kopenhagen-Abkommen aussehen?

Eine spannende, aber auch sehr kontroverse Frage ist die der rechtlichen Form der Kopenhagen-Vereinbarung. Hier lassen sich im Prinzip drei verschiedene Optionen unterscheiden: 1) Ein Protokoll, das Kyoto und den Verhandlungsstrang der Konventions-AG zusammenführt; 2) Änderungen am Kyoto-Protokoll für die zweite Verpflichtungsperiode und gleichzeitig ein Kopenhagen-Protokoll; 3) Erweiterungen am Kyoto-Protokoll und Entscheidungen der Vertragsstaatenkonferenz für den Bereich der Konventions-AG. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass zu ratifizierende Protokolle eine rechtlich deutlich stärkere Bindung besitzen, insbesondere dann, wenn sie mit einem Sanktionsregime verbunden sind. Gleichzeitig dauert ihre Umsetzung natürlich länger, wenn nationale Parlamente ratifizieren müssen. Das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls hat sich allerdings in erster Linie deswegen acht Jahre von der ersten Einigung bis zum Inkrafttreten hingezogen, weil in weiteren Verhandlungsrunden einige Konkretisierungen vorgenommen werden mussten, um es reif für eine Ratifizierung zu machen, und weil die USA sowie lange Zeit auch Russland selbst nach diesen Konkretisierungen nicht bereit waren, das Protokoll zu ratifizieren. Solch einen langen Prozess kann sich die Welt nicht leisten. Der Text des Kopenhagener Abkommens muss deshalb auch konkreter als das Kyoto-Protokoll formuliert sein, so dass nicht erst nach Verhandlung der Umsetzungsrichtlinien - im Fall des Kyoto-Protokolls waren das die Marrakech Accords - der Ratifizierungsprozess in den Staaten startet.

Ohne die notwendige Verbindlichkeit besteht die Gefahr, dass ein Abkommen nicht effektiv wirkt. Die Finanzinvestoren werden ohne die notwendige Bindungswirkung kein Geld in großem Maßstab umschichten. Diese Verzögerung kann sich die Welt nicht leisten. Option 3 wird von den Rechtsexperten des Climate Action Network International wegen der geringeren rechtlichen Verbindlichkeit von Entscheidungen der Vertragsstaatenkonferenz als die problematischste Möglichkeit eingestuft. Dass die G77 und China offiziell diese Option bevorzugt, lässt sich wohl am besten damit erklären, dass es Länder innerhalb dieser Gruppe gibt, die wenig Interesse an einem rechtlich starken

und ambitionierten Abkommen haben, beispielsweise die OPEC-Staaten. Tuvalu hingegen, als kleiner Inselstaat besonders verletzlich gegenüber den Folgen des Klimawandels, hat einen Zwei-Protokoll-Entwurf entsprechend Option 2 vorgelegt.

Druck auf die Verhandlungen von Seiten der NRO

In einer mehrmonatigen Zusammenarbeit haben mehrere Nichtregierungsorganisationen und Einzelpersonen, darunter Germanwatch, WWF International und Greenpeace International, einen eigenen Entwurf für einen Kopenhagen-Vertrag³ vorgelegt, der eine zweite Verpflichtungsperiode für das Kioto-Protokoll, ein Kopenhagen-Protokoll sowie Entscheidungen der Vertragsstaatenkonferenz für Maßnahmen vor 2013 vorsieht. Dieser Entwurf dient zum einen dazu, die notwendige Ambition sowohl für die Industrie- wie auch für bestimmte Entwicklungsländer aufzuzeigen, soll der globale Temperaturanstieg mit ausreichender Verlässlichkeit wirklich auf unter 2°C gegenüber vorindustriellem Niveau beschränkt werden. Gleichzeitig sieht er eine umfassende Unterstützung für die Vermeidung von Emissionen in Entwicklungsländern, auch im Bereich Entwaldung, und die Anpassung an die Folgen vor. Dieser Entwurf wurde bereits in Bonn mit vielen Delegierten diskutiert und kann in den folgenden Monaten weiterentwickelt werden.



500 Klimaaktivisten setzen am 6.6.09 in der Bonner Rheinaue bei strömendem Regen ein menschliches Ausrufezeichen für den Klimaschutz
Foto: R. van Warden/Spectral Q / Design J. Quigley

Noch vier Schritte bis Kopenhagen

Die nächste Verhandlungsrunde findet vom 10. bis zum 14. August - ebenfalls in Bonn - statt. Die nun vorliegenden erweiterten Verhandlungstexte werden bis zur nächsten Verhandlungsrunde nicht mehr verändert, so dass alle Länder nun Zeit haben, sich eine genauere Meinung zu bilden, bevor in der nächsten Bonn-Session konkret am Text verhandelt werden wird. Auf technischer Ebene sind hier an vielen Punkten Fortschritte zu erwarten. Die großen Baustellen – CO₂-Minderungsziele, Finanzierung, Technologiekooperation - werden allerdings nur durch technische Verhandlungen nicht zu lösen sein. Letztlich wird das erst in der letzten Nacht von Kopenhagen entschieden werden. Der politische Wille muss allerdings schon vorher reifen: bei den Prozessen auf Regierungsebene wie G8, G20, Major Economies Forum und UN-Generalversammlung. Ende September wird man die Ambitionen für ein ernsthaftes Kopenhagen-Abkommen besser beurteilen können. Werden dort nur vage Eckpunkte oder ein wegweisendes neues Abkommen beschlossen? Ohne weit höheren Druck der Zivilgesellschaft wird dies kaum geschehen. Bonn war in dieser Hinsicht ein guter, aber auch nur kleiner Start (siehe Foto).

*Sven Harmeling, Referent für Klima und Entwicklung, harmeling@germanwatch.org
Christoph Bals, Politischer Geschäftsführer, bals@germanwatch.org*

Dieser Artikel erscheint auch im Rundbrief Nr. 2/2009 des Forum Umwelt + Entwicklung

³ A Copenhagen Climate Treaty - Version 1.0, A Proposal for a Copenhagen Agreement by Members of the NGO Community, Juni 2009, abrufbar unter www.germanwatch.org/treaty - dort ist auch eine deutschsprachige Zusammenfassung verfügbar