

Der Gipfel von Doha: Klimaboot legt ohne Mast und Segel ab

Am 8. Dezember 2012 gegen 19 Uhr Ortszeit war es nach langem Warten und Bangen endlich soweit: Das beim 18. UN-Klimagipfel in knapp zweiwöchigen Verhandlungen geschnürte Paket an Entscheidungen wurde schließlich von der Staatengemeinschaft angenommen. Hierzu leistete Abdullah bin Hamad Al-Attiah, der lange Zeit argwöhnisch betrachtete Präsident der Konferenz aus dem OPEC- und Gastgeber-Staat Katar, am Ende einen wesentlichen Beitrag, indem er – mit wenig Rücksicht auf die Bremser und umso mehr Rücksicht auf die Weltgemeinschaft – die verbleibenden Entscheidungstexte quasi durchhämmerte. Das Gesamtpaket wurde als „Doha Climate Gateway“ der Öffentlichkeit präsentiert.

Die Hauptelemente des Paketes sind die zweite Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto-Protokoll, Entscheidungen zur internationalen Klimafinanzierung sowie ein Beschluss zur Fortführung des Arbeitsprogramms und Einrichtung einer Institution zum Umgang mit Klimaschäden. Zudem wurden der 2007 in Bali begonnene Verhandlungsstrang zu langfristiger Kooperation (AWG-LCA) beendet und Eckpunkte für den Verhandlungsfahrplan zu einem neuen Klimaabkommen in 2015 unter der im letzten Jahr eingesetzten „Ad-Hoc Working Group Durban Platform for Enhanced Action“ (ADP) konkretisiert.

Mit der – inhaltlich enttäuschenden – Einigung von Doha gelang es am Ende, großen Schaden

für die internationalen Bemühungen zur Bekämpfung der Klimakrise abzuwenden. Die notwendige Dynamik, um ernsthaft und ambitioniert auf den immer drängenderen Klimawandel zu reagieren und die damit in Zusammenhang stehenden Energie- und Ernährungskrisen zu bekämpfen, kann mit den derzeitigen Verhandlungsstrategien der wichtigsten Länder allerdings nicht entstehen. Auch die EU muss sich hier – trotz des engagierten Auftretens des deutschen Bundesumweltministers Altmaier in den entscheidenden Stunden des Gipfels – starke Kritik gefallen lassen

Kyoto II - der verbleibende Rumpf eines großen Tankers

Die zweite Verpflichtungsperiode (VP2) des Kyoto-Protokolls ist nur noch der Rumpf eines ehemals großen Schiffes. Sie wird nur ca. 15 Prozent der globalen Emissionen abdecken, mit der EU im Zentrum. Darüber hinaus werden u. a. Norwegen, die Schweiz und Australien mitmachen. Nicht dabei sein werden Russland, Japan und Neuseeland. Kanada war ja bereits letztes Jahr aus dem Kyoto-Protokoll ausgetreten.

Nach kontroversen Verhandlungen wurde beschlossen, dass die VP2 bis Ende 2020 dauern soll, also nicht nur bis 2017, wie von vielen Entwicklungsländern gefordert. Länder, die kein Ziel in die VP2 einbringen, werden nicht an den flexiblen Mechanismen teilnehmen können, bei denen CO₂-Reduktionen aus Projekten in Entwicklungsländern auf die eigenen Klimaschutzziele angerechnet werden können. Dies hatte insbesondere Japan gefordert. Die Nutzung von so genannter „heißer Luft“ (überschüssige Emissionserlaubnisse) aus VP1 wurde stark eingeschränkt und damit ein zu starkes Aufblähen von Schlupflöchern vermieden. Dies könnte allerdings dazu führen, dass Weißrussland, Kasachstan und die Ukraine doch nicht dabei sein werden. Für 2014 wurde ein Mechanismus zur Ambitionssteigerung vereinbart, der zu einer Erhöhung der Klimaschutzziele führen soll. Die Kyoto-Architektur besteht damit fort und es stellt sich die Frage, was sich von ihren guten Elementen in einem zukünftigen Abkommen wiederfinden wird.



VertreterInnen der Zivilgesellschaft demonstrieren während des Klimagipfels auf den Straßen von Doha.
Foto: Lisa Meier

Klimaschutz in Industrie- und Entwicklungsländern: keine konkreten Schritte

Neben dem Kyoto-Protokoll wurde Klimaschutz in Industrie- und Entwicklungsländern auch im Kontext der Beendigung der AWG-LCA sowie der ADP verhandelt. Das Ergebnis beschränkt sich auf zwei Arbeitsprogramme zur weiteren Klärung der bisherigen Klimaschutzversprechen. Durch den Abschluss der AWG-LCA wird nun die sogenannte erste periodische Überprüfung (Review) initiiert, die unter anderem durch Einbezug der Ergebnisse des internationalen Klimarates IPCC zwischen 2013 und 2015 die Grundlage für eine Erhöhung der Zusagen liefern soll. Unter der ADP wurde vereinbart, im nächsten Jahr an der Identifizierung von Schritten zur kurzfristigen Erhöhung der Klimaschutzambition zu arbeiten.

Zur Frage eines globalen Höhepunkts der Emissionen („peak year“) gab es keine Fortschritte, ebenso wenig beim langfristigen globalen Reduktionsziel. Ebenso enttäuschend ist die Entwicklung im internationalen Schiffs- und Flugverkehr. Der dazu verhandelte – sich an die Sprache des Kyoto-Protokolls anlehende, sehr weiche – Text wurde am Ende sogar vollständig gestrichen.

Klimafinanzierung

Die Phase der Schnellstartfinanzierung – das Versprechen der Industrieländer von Kopenhagen, 30 Milliarden US-Dollar zwischen 2010 und 2012 für Aktivitäten zu Klimaschutz und Anpassung in Entwicklungsländern bereitzustellen – endet. Daher stand in Doha auf der Agenda, verlässliche Zusagen für die nächsten Jahre zu bekommen sowie erste Schritte zu einem glaubwürdigen Aufwuchspfad bis 2020



Delegierte der Jugendorganisation „youthinkgreen“ mit Bundesumweltminister Altmaier (li.) und Christoph Bals (re.) während einer Pressekonferenz. Foto: Lisa Meier

zu vereinbaren. Dann sollen 100 Milliarden US-Dollar jährlich aus den Industrieländern mobilisiert werden.

Das Ergebnis der Finanzierungsverhandlungen von Doha muss am Ende als enttäuschend bezeichnet werden. Einige Industrieländer, darunter Deutschland, haben konkrete Zusagen gemacht, die sich auf etwa 8 Milliarden US-Dollar jährlich summieren. Es bleibt sehr unklar, ob die Industrieländer ihr 2009 gegebenes Versprechen tatsächlich einhalten wollen. Die Entscheidung zur Fortführung des Arbeitsprogramms zur Langfristfinanzierung ist eine Möglichkeit, um über den Fahrplan zum Aufwuchs der Klimafinanzierung zu verhandeln, nicht mehr. Wichtig ist allerdings die Aufforderung an die Industrieländer, zum nächsten Klimagipfel darzulegen, wie sie sich den Aufwuchs bis 2020 vorstellen. Dies ist ein wichtiger Schritt, hatten doch die USA lange jede Notwendigkeit zurückgewiesen, darüber international Rechenschaft ablegen zu müssen. Zudem wird es beim nächsten Klimagipfel in Polen (COP 19) einen hochrangigen runden Tisch der Minister speziell zum Thema Klimafinanzierung geben.

Klimaschäden mit nie gekannter politischer Aufmerksamkeit

Dass sich die „Bigheads“, also die wichtigsten Verhandlungsführer in den Klimaverhandlungen, nicht nur mit Emissionsvermeidung und Finanzierung, sondern auch mit den Klimafolgen beschäftigen, ist bislang unüblich. Umso bedeutender war die Verhandlungsdynamik, die sich in der letzten Konferenznacht rund um das Thema „Loss and Damage“ (siehe dazu z.B. www.lossanddamage.net) entwickelte. Dabei geht es vor allem um Klimaschäden, die sich auch durch Anpassung und Emissionsminderung nicht mehr vermeiden lassen. Insbesondere die kleinen Inselstaaten – viele von ihnen von der physischen Vernichtung durch den Klimawandel bedroht – und die ärmsten Entwicklungsländer (LDCs), mahnten hier substantielle Schritte durch die Einrichtung eines internationalen Mechanismus an.

Angesichts der absehbar kläglichen Ergebnisse beim konkreten Klimaschutz wurde das Thema plötzlich zu einem Dealmaker bzw. Dealbreaker, so dass auch der US-Verhandlungsführer Todd Stern, umgeben von mehreren Anwälten, nachts um zwei Uhr im entsprechenden Verhandlungsraum auftauchte. Auch die UNFCCC-Exekutivsekretärin war dort und

kurz zuvor hatte sich die EU-Klimakommissarin zum Thema geäußert. Durch den hohen Druck, den die besonders betroffenen Entwicklungsländer und auch die Zivilgesellschaft aufbauen konnten, mussten schließlich auch die USA einer Entscheidung zustimmen, die im Grundsatz den Aufbau einer spezifischen Institution zu „Loss and Damage“ beschließt. Die genauere Ausgestaltung steht 2013 auf der Agenda.

Darüber hinaus wurden Beschlüsse zur Unterstützung der Least Developed Countries bei der Ausarbeitung nationaler Anpassungspläne und bezüglich des dreijährigen Arbeitsprogramms des Anpassungskomitees getroffen.

Ohne Rückenwind auf dem Weg ins Jahr 2015

Für den Verhandlungsprozess zu einem neuen Klimaabkommen mit allen Staaten gibt es jetzt Eckpunkte für einen Fahrplan bis 2015. Dieser Fahrplan fällt allerdings weniger konkret aus als von vielen gefordert. Von wirklichem politischen Rückenwind aus den USA, aus China, ja auch aus der EU kann nicht gesprochen werden. Beim Klimagipfel in drei Jahren, der in Paris stattfinden wird, soll ein neues Abkommen beschlossen werden, das differenzierte Verpflichtungen für alle Länder umfassen und ab 2020 in Kraft treten soll. Bereits ein Jahr vorher soll ein als Verhandlungsgrundlage akzeptierter Entwurfstext vorliegen, der Mitte 2015 als offizieller Verhandlungstext die Basis für COP 21 Ende 2015 darstellen soll.

Das Jahr 2014 könnte dann zu einem Nukleus der klimapolitischen Dynamik werden. Nicht nur werden die letzten Teile des 5. Sachstandsberichts des IPCC veröffentlicht. Darüber hinaus wurde vereinbart, dass die Staaten, die die VP2 des Kyoto-Protokolls mitmachen, dann ihre Emissionsziele nachbessern sollen. Natürlich muss auch eine Ambitionserhöhung der Nicht-Kyoto-Staaten auf den Tisch. Um die Verhandlungen politisch zu befördern, soll es bei den Vorverhandlungen im Juni 2014 in Bonn ein Sonder-Ministertreffen geben, sowie im September auf Einladung des UN-Generalsekretärs ein Treffen der Staats- und Regierungschefs. Dass in einem vorläufigen Verhandlungstext in Doha das Ziel für diesen Gipfel – Mobilisierung des politischen Willens für mehr Ambition – am Ende wieder gestrichen wurde, spricht Bände über die wenig konstruktive Verhandlungsführung einiger Staaten.



Jan Burck und Christoph Bals stellen zusammen mit Wendel Trio von CAN International den Klimaschutz-Index 2013 vor. Foto: Lisa Meier

Machen Klimagipfel noch Sinn?

Der Blick in die nationale und internationale Presse verleitet nach einem solchen, wenig wegweisenden Klimagipfel (wiederholt) zur Frage: Wie viel Sinn macht dieser Prozess, der immer zum Jahresende über 10.000 Menschen an einem Ort der Welt zusammenführt (mit entsprechenden Flugemissionen) und dessen Ergebnisse jedes Jahr hinter dem dringend Notwendigen zurückbleiben? Quasi reflexartig wird fast jedes Jahr die Frage gestellt, ob nicht andere Prozesse, z. B. die G20, eine bessere Alternative wären.

Nach Ansicht von Germanwatch geht diese Frage am Ziel vorbei. Wenn man sich die Größe und Ernsthaftigkeit der Herausforderung Klimawandel vor Augen hält, ist vollkommen klar, dass die notwendigen Veränderungen nur mit ausreichendem politischen Willen zu erreichen sind. Besteht dieser nicht, wie derzeit, kann kein Politikprozess dieses Defizit wettmachen. Die G20, das globalpolitische Machtzentrum, hat sich in den letzten Jahren immer wieder mit Klimafragen beschäftigt. Die Ergebnisse waren insgesamt sehr dürftig. Auch dem Versprechen, die Subventionen für fossile Energien auslaufen zu lassen, sind bisher wenige Taten gefolgt. Bei den Diskussionen zu innovativen Quellen der Klimafinanzierung wurden richtigerweise die Finanzminister einbezogen, allerdings bisher ohne konkrete Ergebnisse.

Den G20 fehlt es zum einen an rechtsverbindlicher Durchsetzungskraft und zum anderen am politisch-moralischen Druck seitens der Weltöffentlichkeit und der besonders verletzlichen Entwicklungsländer, die nirgendwo eine so starke Stimme haben wie bei den UN-Klimaverhandlungen. Damit bieten die Klimagipfel auch eine unersetzliche Chance für weltweite Öffentlichkeit. Mindestens einmal im Jahr kommt

das Thema so prominent in die Medien, stehen die Regierungen im Rampenlicht und müssen aufzeigen, wie sie sich diesem Problem stellen.

Weder die G20 noch UNFCCC können die Probleme kurzfristig lösen, wenn der politische Wille fehlt. Diese Rahmenbedingungen machen beide nicht überflüssig, helfen aber, ihre Wirksamkeit und damit auch die Erwartungen an sie realistisch einzuschätzen (und trotzdem auf die Unzulänglichkeit ihrer Ergebnisse hinzuweisen). Natürlich muss auch daran gearbeitet werden, die Prozesse effektiver und effizienter zu machen. Völkerrecht kann nur der UN-Prozess, aber nicht die G20 schaffen.

Die notwendige Dynamik geht jedoch nicht von diesen Gipfeln aus. Dafür müssen Länder Vorreiterrollen übernehmen. Deutschland ist hier mit der Energiewende in einer Schlüsselposition. Zudem müssen sich Allianzen von Vorreiterstaaten bilden, die das Ganze vorantreiben und diese Dynamik in die Gipfel hineinbringen. Für die nächsten Jahre ist es zudem zentral, mit diesen Allianzen auch die alten Blöcke von Industrieländern und Entwicklungsländern zu überbrücken. So lange die Situation als eine Verhandlungskonstellation „Norden gegen Süden“ wahrgenommen wird, ist eine Blockade der Klimapolitik vorprogrammiert. Hier bedarf es einer intelligenten Bündnisstrategie, die besonders betroffene Staaten sowie besonders ambitionierte Staaten umschließt, aber auch die Anschlussfähigkeit zu den relevantesten Akteuren herstellt. Ohne eine solche Dynamik gibt es keinen erheblichen Fortschritt im internationalen Klimaschutz. Der UN-Prozess ist dann wieder der Hafen, um diesen Fortschritt ins Völkerrecht zu gießen.

Der Weg bis 2015: Europa im Mittelpunkt

Die nächsten Jahre werden darüber entscheiden, ob die Zwei-Grad-Obergrenze noch eingehalten werden kann, oder ob dieses Ziel beim Klimagipfel 2015 zu Grabe getragen werden muss, mit allen sich daraus ableitenden humanitär und ökologisch katastrophalen Konsequenzen. Der EU kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. Sie muss sich auf die nächsten Klimagipfel ganz anders vorbereiten und das CO₂-Minderungsziel von 30 Prozent in der EU leisten. Zwei der nächsten drei Klimagipfel finden in EU-Ländern statt, 2013 in Polen und dann 2015 in Frankreich. Es bedarf jetzt einer gut abgestimmten, dreijährigen Strategie der

EU, die internationale Klimapolitik massiv voranzutreiben. Insbesondere auf die deutsche Kanzlerin richten sich erwartungsvoll die Augen aus vielen Staaten.

Die EU muss eine Gesamtstrategie entwickeln, die auch Aspekte der Allianzbildung zum Schwerpunkt macht. Der Diplomatische Dienst der EU muss die Verhandlungsführer der EU in den nächsten drei Jahren systematisch und strategisch unterstützen. Es ist außerdem zentral, mit Polen ernsthafte Verhandlungen zu führen und bald abzuschließen. Die Ergebnisse müssen es Polen ermöglichen, ehrgeizige Klimaziele mit einer Strategie der Energiesicherheit und den eigenen Nachhaltigkeitszielen zu kombinieren. Es wäre ein Fanal für die Handlungsfähigkeit der EU, sollte sich Polen als Gastgeber des nächsten Klimagipfels erneut so destruktiv wie diesmal präsentieren. Wenn sich die EU mit ihrer Führungsrolle so kläglich wie in Doha aufstellt, dann wird sie vom Hoffnungsträger zum Versager der Klimapolitik.

Sven Harmeling, Teamleiter Internationale Klimapolitik, harmeling@germanwatch.org

Christoph Bals, Politischer Geschäftsführer, bals@germanwatch.org

Manfred Treber, Klima- und Verkehrsreferent, treber@germanwatch.org



Das Team von Germanwatch während des Klimagipfels in Doha. Foto: Lisa Meier

Alle Informationen und Materialien von Germanwatch rund um den Klimagipfel von Doha finden Sie auf unserer Website unter: www.germanwatch.org/de/Doha2012