

Bewertung der Verhandlungsergebnisse von Kopenhagen/COP 15

Stand: 20. Januar 2010

Zum Verhandlungsablauf

Teilt man die 15 Klimakonferenzen, die es seit Rio gegeben hat in gute und schlechte ein, dann wird die Kopenhagener Klimakonferenz sicherlich lange die Negativ-Liste anführen.

Während das Konferenzzentrum nur für 15.000 Personen ausgelegt war, akzeptierte das UN-Sekretariat 40.000 Anmeldungen. Dies führte zu endlosen Schlangen an den Registrierungsschaltern und schlussendlich – in der heißen Verhandlungsphase – zum Ausschluss tausender Beobachter. Nur 90 handverlesene Vertreter der Umweltorganisationen erhielten an den letzten beiden Verhandlungstagen Zugang zum Konferenzzentrum und konnten von hier aus beobachten und kommentieren.

Der nach Art.7 der Klimarahmenkonvention garantierte Zugang für Nicht-Regierungsorganisationen wurde massiv beschränkt, hunderte von NROs konnten ihrer Arbeit nicht nachkommen.

Dass auch Diplomaten buchstäblich im Regen stehen gelassen wurde, sorgte bei einzelnen Delegationen für starken Unmut.

Doch die logistischen Widrigkeiten und die damit verbundenen atmosphärischen Folgeschäden müssen als harmlos bewertet werden, gegenüber den diplomatischen Verfehlungen der dänischen Präsidentschaft. Schon im Vorfeld hatte es Gerüchte gegeben, dass Dänemarks Ministerpräsident Rasmussen im kleinen Kreis ein Abschlussdokument vorbereitetete, welches am 18.12.2009 feierlich verabschiedet werden sollte. Viele Delegationen beklagten sich über einen untransparenten Prozess und fehlende Beteiligung.

Dann passierte der diplomatische Super-Gau: Bevor die versammelten 192 Länderdelegationen das Papier zu Gesicht bekommen hatten, wurde es vom Guardian veröffentlicht. Dänemark verlor mit dieser Vorwegnahme der Verhandlungsergebnisse an Glaubwürdigkeit und konnte diese auch bis zum Ende der Konferenz nicht wiedergewinnen.

Derweilen liefen die formalen Verhandlungen in den beiden Arbeitsgruppen („ad hoc working group on longterm cooperative actions“ und „ad hoc working group on further commitments under the Kyoto Protokoll“; kurz: AWG LCA bzw. AWG KP) weiter. Die beiden Vorsitzenden versuchten die Lage zu retten, indem sie binnen 24 Stunden zwei neue Dokumente vorlegten. Diese ersetzten die bis dato geltende ca. 80 Seiten fassende Vorlage aus den vergangenen zwei Jahren und fassten die die allgemeine Debattenlage zusammen.

Im Laufe der ersten Woche wurden diese Papiere formal weiterverhandelt. Hinter den Kulissen ließ die dänische Präsidentschaft jedoch nicht von ihrem Ziel ab, Kopenhagen mit einer Erklärung abzuschließen. In der Hoffnung, dass die 120 angereisten Regierungschefs ein Scheitern in jedem Fall verhindern wollten, wurde das Regierungssegment vorgezogen und die reguläre Verhandlungszeit um fast zwei Tage gekürzt. Der reguläre Konferenzablauf wurde so erheblich gestört. Ob die Regierungen über die Papiere der Vorsitzenden überhaupt noch sprachen, sei dahin gestellt. Fakt ist, dass mit Anreise des US-amerikanischen Präsidenten Obama auf einmal ein neues Papier das Licht der Welt erblickte: Der Copenhagen Accord (CA) – ein dreiseitiges Dokument, welches anhand der großen Verhandlungsinhalte versucht, die Eckpunkte eines neuen Abkommen festzulegen. Dieses Papier wurde erneut in einer kleinen Untergruppe bestehend aus 26 Staaten besprochen und am Ende dem Plenum zur Zustimmung vorgelegt. Das Plenum, welches sich durchaus nicht ausreichend vertreten fühlte, verweigerte dem Accord die Zustimmung. Auch nach stundenlangen Konsultationen konnte die Präsidentschaft den anwesenden 192 Delegationen nur ein „freundliches zur Kenntnisnehmen des Accords“ abringen.

Unter einem enormen (selbstaufgelegten) Erfolgsdruck hat die dänische Präsidentschaft mit einer Reihe ungeschickter Manöver, die Verhandlungen zum Scheitern gebracht.

Zu den Verhandlungsergebnissen

Während der Copenhagen Accord nur als politische Willenserklärung einiger weniger Staaten zu werten ist, wurden die beiden Papiere der Arbeitsgruppenvorsitzenden als ordentliche UN-Dokumente verabschiedet und bilden formal die Grundlage der Verhandlungen bis und während der COP 16 in Mexico.

Der Copenhagen Accord

Der CA ist vor allem als eine politische Willenserklärung, die einige Eckpunkte für ein mögliches zukünftiges Abkommen absteckt zu werten. Wesentliche Details – nämlich Reduktionsziele, Jahreszahlen und Verantwortlichkeiten – werden ausgespart.

Die wesentlichen Punkte des Accords:

Anerkennung des Prinzips der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung.

Forderung nach einem frühen Wendepunkt bei den weltweiten Emissionen. Dabei sollen die Industriestaaten diesen früher als die Entwicklungsländer erreichen.

Zur Kenntnisnahme der naturwissenschaftlichen Empfehlung, dass die Erderwärmung möglichst unterhalb von 2°C gegenüber vorindustrieller Zeit stabilisiert werden sollte.

Festlegung von quantifizierbare Emissionsminderungszielen für Industriestaaten bis 2020.

Beschreibung von Minderungsaktivitäten in Entwicklungsländern.

Anerkennung der Notwendigkeit eines Anpassungsprogramms mit internationaler Beteiligung. Dieses Programm soll durch technologische und finanzielle Unterstützung sowie durch Schulungen und Wissensweitergabe von Seiten der Industriestaaten ermöglicht werden.

Anerkennung der Notwendigkeit von internationalem Waldschutz und der Pflicht der Industriestaaten diesen zu finanzieren.

Einrichtung neuer Organe innerhalb der UNFCCC, darunter ein Waldschutz- und ein Technologiemechanismus, ein Green Climate Fund und ein High Level Panel zur „Beobachtung“ der Mittelverteilung.

Zusage von 30 Mrd. USD bis 2012 und 100 Mrd. USD jährlich bis 2020 durch die Industriestaaten.

Trotz dieser scheinbar konkreten Vorschläge bleibt das Papier in der Umsetzung vage. Wann der Wendepunkt der Emissionen angestrebt werden soll, an welchem Basisjahr sich Staaten bei der Definition ihrer Emissionsziele orientieren sollen, wie hoch die gemeinsame Anstrengung in Industriestaaten sein soll und wo die Mittel herkommen und wie sie verwaltet werden, bleibt offen.

Aus Sicht des BUND ist die Referenz auf das 2°C Ziel außerdem viel zu schwach. Wir wissen, dass bereits ab einer Erwärmung von 1,5°C irreversible Schäden an der Natur unvermeidlich sind.

Der von 26 Staaten ausgehandelte Accord kann bis zum 31.1.2010 durch Unterschrift von weiteren Staaten unterstützt werden. Außerdem sind alle Staaten eingeladen, ihre angestrebten Emissionsminderungen oder Minderungsaktivitäten in den Anhang einzutragen. Der CA ist und bleibt jedoch ein inoffizielles Papier, welches zudem mit dem Makel eines undiplomatisch und schlecht organisierten Prozess belegt ist.

Bericht der Arbeitsgruppe zur Zukunft des Kyoto-Protokolls

Dokument L.15 zeigt die Eckpunkte eines zukünftigen Kyoto-Protokolls auf. Uneinigkeit – ausgedrückt in eckigen Klammern und verschiedenen Optionen im Text – besteht nach wie vor in allen relevanten Punkten. Fragen nach dem gemeinsamen Bezugsjahr für Emissionsminderung, der Länge der Verpflichtungsperiode, der Anzahl der folgenden Verpflichtungsperioden wurden in Kopenhagen nicht geklärt. Deutlich wurde, dass vor allem die kleinen Inselstaaten strengere Ziele erwarten, wohingegen einige Industriestaaten, sich nicht festlegen wollen.

In Bezug auf Emissionen aus Land- und Forstwirtschaft wurde zwar Einigkeit, nicht aber eine Konkretisierung und Vereinheitlichung der Anrechenbarkeit erreicht. Aus Sicht des BUND ist bedenklich, dass der Bau von Atomkraftwerken und die unterirdische Speicherung von CO₂ immer noch als Optionen für den Clean Development Mechanism gehandelt werden.

Auch das Kapitel zum CO₂-Handel ist kritisch zu betrachten. Die Ausweitung des Marktes und die Möglichkeit, nicht genutzte Verschmutzungsrechte aus der ersten Verpflichtungsperiode auch in den folgenden Perioden zu handeln, bergen große Schlupflöcher. Beides sind zwar lediglich Optionen, die strengeren Versionen gegenüberstehen, sind aber demnach noch nicht vom Tisch.

Positiv ist zu bewerten, dass sich die Staatengemeinschaft auf eine Überprüfung des Kyoto-Anschlussprotokolls im Jahr 2014 im Rahmen neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse geeinigt hat.

Ergebnis der Arbeitsgruppe zu gemeinsamen Langzeitaktivitäten

Dokument L.7/Rev.1 setzt den Rahmen für einen neuen Vertrag, der die globalen, über das Kyoto-Protokoll hinausgehenden Klimaschutzaktivitäten festlegen soll. Viele Punkte decken sich mit denen des CA. Auch in diesem Dokument wird die Einrichtung verschiedener neuer Gremien vorgeschlagen. Darunter ein Anpassungsprogramm, -komitee und -zentrum, ein Mechanismus für verlorene Staatsterritorien, ein Finanzvorstand und -mechanismus, ein Klimafonds, ein Technologiemechanismus, -komitee und -zentrum. Im Vergleich zum CA ist das Dokument L.7/Rev.1 sehr viel detaillierter und exakter in der Zielbestimmung seiner Vorschläge und Bestimmungen.

Aber, auch hier konnten in den wesentlichen Fragen keine Einigkeit erreicht werden. Insbesondere das Ziel (1, 1,5 oder 2°C; Halbierung der globalen Emissionen oder eine Reduktion um 85 bzw. 95%) ist nach wie vor strittig. Die kleinen Inselstaaten und viele afrikanische Länder setzen sich für strengere Ziele ein, während sich die meisten Industriestaaten sträuben. Was die globale Trendwende angeht, lässt der Text auch hier – wie im CA – Einigkeit missen. Es wird als eine Option die Sprache des Accords wiederholt: „so schnell wie möglich“. Eine andere Option sagt bis 2015, welches den naturwissenschaftlichen Empfehlungen sehr viel näher kommt.

Zielbestimmungen für Emissionsminderungen in Industriestaaten bleiben optional (von 20–45% bis 49%). Hier deckt sich das Papier mit Dokument L.15. Es wird darüber hinaus der Versuch unternommen, die USA, die das Kyoto-Protokoll nicht ratifiziert haben, über eine Klausel zu Kyoto-ähnlichen Emissionsminderungen zu zwingen.

Uneinigkeit drückt sich in den Paragraphen zur Einbeziehung der Entwicklungsländer aus. Auch diese sollen zum weltweiten Klimaschutz beitragen. Wie bindend ihre Zusagen sein werden, muss noch festgelegt werden.

Die Finanzierung von Anpassung und Klimaschutz im Süden ist in diesem Papier völlig ungeklärt.

Immerhin konnten sich auch hier die Vertragsparteien auf eine regelmäßige Überprüfung des Beschlusses im Lichte neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse einigen.

Wie weiter?

Keines der vorliegenden Papiere hat die Staatengemeinschaft dem Ziel, einen neuen internationalen Vertrag zum Schutz der Erde vor katastrophalem Klimawandel zu verabschieden, entscheidend näher gebracht. In den wesentlichen Punkten besteht nach wie vor Uneinigkeit. Zudem hat die ungeschickte Konferenzführung zu weiterem Misstrauen zwischen den ganz armen und den reichen Staaten geführt.

In den nächsten Monaten kommt es darauf an, Vertrauen zu bilden. Wer am CA festhält gefährdet mögliche Verhandlungsfortschritte bis zur COP 16. Geschickter wäre es, nun auszuloten, welchen Teile des Accords unstrittig sind und diese in die offiziellen UN-Dokumente zu überführen. Damit könnte formal weiterverhandelt werden. Nur durch einen neuen Versuch, der alle Staaten gleichermaßen einschließt, kann ein internationaler Vertrag noch entstehen.

Kontakt und weitere Informationen:

BUND für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.

Bundesgeschäftsstelle

Antje von Broock

Leitung Internationaler Umweltschutz

Am Köllnischen Park 1

10179 Berlin

Tel.: 030/2 75 86-468

antje.vonbroock@bund.net

www.bund.net