

A stylized world map composed of a grid of dots. Most dots are light gray, but several are colored red, highlighting specific regions: North America, Europe, Africa, and Australia. The map is centered behind the title.

Weltklimagipfel in Doha (COP 18)

Ziele, Entwicklungen und Herausforderungen

NINA NETZER

November 2012

- Die bevorstehende Weltklimakonferenz in Doha markiert einen Wendepunkt in der internationalen Klimapolitik: Erstmals sollen die bisher getrennten Verhandlungsstränge, die zwischen Industrie- und Entwicklungsländern unterscheiden, in einem neuen globalen Abkommen für alle Länder zusammengeführt werden. Angesichts der tiefen ideologischen Spaltungen und Interessensgegensätze, von denen die Verhandlungen in den letzten Jahren geprägt waren, ist dies ein erstaunlicher Kompromiss – nun muss er sozial gerecht ausgestaltet und eine Interessensbalance zwischen verschiedenen Akteuren gefunden werden.
- Eine zentrale Frage ist daher, wie ein neues globales Abkommen für alle Länder formuliert werden soll, damit es einerseits alle Hauptverursacher von Treibhausgasemissionen in die Pflicht nimmt, andererseits garantiert, dass die Beiträge der Vertragsstaaten je nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und historischem Beitrag zum Klimawandel variieren. Um einen fairen Kompromiss zu finden, müssen vor allem ärmere Länder und Inselstaaten in ausreichendem Maße finanziell und technologisch unterstützt werden.
- Ob in Doha ein zufriedenstellendes Ergebnis gefunden werden kann, hängt maßgeblich davon ab, ob es mutige Vorreiter und neue Allianzen gibt, die sich für Fortschritte stark machen. Dabei spielt unter anderem der Gastgeber Katar eine wichtige Rolle, der die ölexportierenden Staaten für ein Ende der bisherigen Blockadepolitik gewinnen könnte. Eine wichtige Funktion kommt jedoch auch Deutschland und der EU zu: ein geschlossenes und ambitioniertes europäisches Vorgehen kann dazu beitragen, die progressive Durban-Allianz mit den am wenigsten entwickelten Ländern, den Inselstaaten sowie der afrikanischen Verhandlungsgruppe zu erneuern.

Vom 26.11. bis 7.12.2012 findet die 18. Klimakonferenz der Vereinten Nationen in Doha, Katar, statt. Die Entscheidung, eine Klimakonferenz in einem Land abzuhalten, welches mit 55,43 Tonnen weltweit den höchsten CO₂-Ausstoß pro Kopf hat, wurde im Vorfeld von Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen heftig kritisiert. Auch der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) protestierte aufgrund der systematischen Nichtbeachtung der Rechte von ArbeitnehmerInnen, besonders von MigrantInnen, gegen den Konferenzort Katar: Eine Klimakonferenz in einem Staat auszurichten, der ArbeitnehmerInnen systematisch ausbeutet, sendet zum einen ein verheerendes politisches Signal. Zum anderen besteht die reelle Befürchtung, dass im Rahmen des Konferenzbetriebs neue, wenn auch kurzfristige Jobs im Baugewerbe oder Dienstleistungssektor entstehen, die auf Ausbeutung, Niedriglöhnen und der Missachtung von Arbeitsstandards basieren.

Die Herausforderungen, die in Katar auf der Tagesordnung stehen, sind groß – deshalb gilt es nun in erster Linie, Ziele und mögliche Ergebnisse der Konferenz in den Vordergrund zu stellen und auf ein positives Ergebnis hinzuarbeiten. Zudem könnte die Wahl des Konferenzorts dazu beitragen, einen Wandel zu bewirken: Bislang haben sich die Erdöl exportierenden OPEC-Staaten, zu deren Verhandlungsgruppe auch Katar zählt, vielfach als Blockierer eines ambitionierten internationalen Klimaabkommens erwiesen. Zumindest zeitweise werden durch die Konferenz nun das Feld der Klimapolitik und erste positive Ansätze in der Region, insbesondere auch die Anstrengungen des Gastlandes, eine erfolgreiche Konferenz auszurichten, in das Zentrum der regionalen Aufmerksamkeit gerückt.¹

Die Klimakonferenzen der letzten Jahre haben gezeigt, dass es mutige Vorreiter und neue Allianzen braucht, um Fortschritte zu erzielen. Wie ist also die Ausgangslage vor der Konferenz in Doha und mit welchen Erwartungen gehen die einzelnen Akteure in die Verhandlungen?

Einer für alle, alle für einen: ein neues globales Abkommen für alle Länder

Die Konferenz in Doha markiert einen klimapolitischen Wendepunkt, da die Trennung der Verhandlungsstränge zwischen Industrie- und Entwicklungsländern aufgehoben werden soll.

Bisher fanden die Klimaverhandlungen in zwei Arbeitsgruppen statt: Die erste Gruppe, die *Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol* (AWG-KP) umfasst die Annex-I-Staaten des Kyoto-Protokolls (Industrieländer). In dieser Arbeitsgruppe werden die Emissionsminderungsverpflichtungen von Kyoto-Industrieländern nach dem Auslaufen des Kyoto-Protokolls 2012 verhandelt. Die zweite Gruppe, die *Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action* (AWG-LCA), vereint alle 194 Länder, die die Klimarahmenkonvention (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC) unterzeichnet haben. In dieser Gruppe spielen Länder eine zentrale Rolle, die nicht der AWG-KP angehören, also Entwicklungsländer sowie Nicht-Kyoto-Industrieländer.²

Bei der letzten Klimakonferenz in Durban wurde nun beschlossen, den bisher zweigliedrigen Verhandlungsprozess und damit die Trennung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern in einen Gesamtprozess zu überführen. Bis 2015 soll durch die *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform* ein neues umfassendes Klimaabkommen ausgehandelt werden, das ab 2020 für alle Länder verbindlich gelten soll. Angesichts der tiefen ideologischen Spaltungen und Interessensgegensätze, von denen die Verhandlungen in den letzten Jahren geprägt waren, ist es erstaunlich, dass überhaupt ein Kompromiss zustande gekommen ist: Entwicklungsländer argumentieren, dass der Klimawandel historisch gesehen durch Industrieländer verursacht wurde, da diese durch ressourcen- und emissionsintensive Wachstumspfade jahrzehntelang auf Kosten der Weltgemeinschaft gewirtschaftet haben und damit nun die Hauptlast bei der Minderung des Klimawandels und bei der Anpassung

1. Zur Rolle des Gastgebers Katar siehe auch Judith Althaus (November 2012): COP 18 in Katar. Fossil of the Day or Going Green? FES Perspektive.

2. Zur Gruppe der Nicht-Kyoto-Industrieländer gehören seit der Ratifizierung Russlands 2004 und Australiens 2007 nur noch die USA beziehungsweise inzwischen wieder Kanada, das kurz nach dem letzten Klimagipfel in Durban im Dezember 2011 vorzeitig aus dem Protokoll ausgestiegen ist, sowie bald wieder Japan und Russland, die bereits verkündeten, nach dem Auslaufen der ersten Verpflichtungsperiode nicht mehr dabei sein zu wollen.

an die Folgen der globalen Erwärmung tragen müssten. Industrieländer sagen, dass sich die Welt seit 1992, dem Jahr, in dem die Klimarahmenkonvention verabschiedet wurde, radikal verändert hat: Die klassische Aufteilung in Industrie- und Entwicklungsländer wurde vor allem durch den rasanten wirtschaftlichen Aufstieg einiger Schwellenländer – allen voran China und Indien – aufgeweicht; diese Länder sind mit zunehmendem Wirtschaftswachstum auch für einen immer größeren Anteil der globalen Emissionen verantwortlich. Die Argumentationslinien werden gleichzeitig dadurch verwässert, dass genau diese Länder trotz ihrer zunehmenden wirtschaftlichen Stärke nicht bereit sind, klimapolitische Verantwortung zu übernehmen und darauf beharren, der Gruppe der Entwicklungsländer zugerechnet zu werden. Ginge es nach den Annex-I-Staaten, müsste sich daher eine größere Zahl von Ländern zu verbindlichen Reduktionsminderungen verpflichten.

Fast noch schwieriger ist die Debatte um die Rolle der Entwicklungsländer: Industrieländer fänden es wünschenswert, wenn ärmere Länder in einer Art überspringendem Prozess (*environmental leapfrogging*) ihre zukünftige Entwicklung direkt auf erneuerbaren Ressourcen aufbauen, um so der Falle von Ressourcenmangel und Umweltverschmutzung zu entgehen, in die viele Industrieländer durch ressourcenverschwendendes und umweltschädigendes Wirtschaften getappt sind. Dieser Wunsch stößt jedoch in der Realität häufig mit der seitens der Entwicklungsländer wahrgenommenen Unvereinbarkeit von Wirtschaftswachstum und Armutsreduzierung auf der einen und Klimaschutz auf der anderen Seite zusammen. Dieser Konflikt zwischen einem »Recht auf nachhaltige Entwicklung« und einem »Recht auf nachholende Entwicklung« kann nur gelöst werden, wenn ärmere Länder in angemessener Form finanzielle und technologische Unterstützung seitens der Industrieländer erhalten – dies ist bisher nicht geschehen.

Dass nun trotz dieser komplizierten Gemengelage eine gemeinsame Absichtserklärung für ein globales Klimaabkommen vorliegt, ist bemerkenswert. Teil des Kompromisses war die Vereinbarung, dass es eine zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls für Industrieländer geben wird (diese wird mit hoher Wahrscheinlichkeit – nach der entsprechenden Grundsatzentscheidung in Durban – in Doha verabschiedet werden), sowie die Fortführung der für die Entwicklungsländer wichtigen Prozesse in den Bereichen Anpassung und Finanzierung.

Die Kehrseite der Medaille ist, dass das Abkommen, das erst ab 2020 in Kraft treten soll, viel zu spät kommt. Mit diesem Zeithorizont und Ambitionsniveau kann das 2-Grad-Ziel nicht erreicht werden und der Kompromiss geht zu Lasten derjenigen, die ohnehin schon am meisten unter den Folgen des Klimawandels zu leiden haben: die ärmsten Entwicklungsländer, Inselstaaten und marginalisierte Bevölkerungsgruppen. Umso mehr ist Engagement auf allen Ebenen gefragt: Auf nationaler Ebene müssen Regierungen dringend die Initiative ergreifen und in eine emissionsarme Wirtschaft investieren; auf internationaler Ebene muss der Regulierungsrahmen der Klimarahmenkonvention vorangetrieben werden, nicht zuletzt, um die Rechte benachteiligter Länder zu sichern.

Was steht in Doha auf der Tagesordnung?

Die diesjährige Klimakonferenz birgt eine Reihe von Herausforderungen: Die teilnehmenden Staaten müssen das Verhandlungsmandat, den Fahrplan und wichtige Eckpunkte eines neuen globalen Klimaabkommens festlegen, welches spätestens bis 2015 unterschriftsreif sein und ab 2020 für alle Staaten verbindlich gelten soll. Aber auch die formellen Vereinbarungen der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls, die kurzfristigen Klimaschutzziele der Länder und das Peak Year als dem Jahr, ab dem die globalen Emissionen insgesamt sinken müssen, werden eine große Rolle spielen. Gelingt hier kein Fortschritt, wird das Vertrauen in die internationale Klimapolitik weiter sinken und spätere Verhandlungen werden erschwert. Nicht zuletzt ist die Klimafinanzierung ein wichtiges Thema – dabei ist es vor allem für ärmere Länder, Inselstaaten oder marginalisierte Bevölkerungsgruppen unabdingbar, dass sie im Rahmen eines fairen Lastenausgleichs finanziell und technologisch bei der Bewältigung der Folgen des Klimawandels unterstützt werden. In vielen Themenbereichen gibt es jedoch noch offene Fragen und Streitpunkte:

1. Verabschiedung einer zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls

In den Verhandlungen müssen sich die Vertragsstaaten über die Details der Ausgestaltung der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls verständigen, so dass ein ratifizierungsfähiger Entwurf vorgelegt werden kann.

Offene Fragen, die dabei noch zu klären sind, wären:

a) *Die Dauer der zweiten Verpflichtungsperiode* – diese soll zwischen fünf (bis 2017) und acht Jahren (bis 2020) betragen. Während die Industriestaaten eine fünfjährige Dauer bevorzugen, favorisieren die Schwellen- und Entwicklungsländer eine achtjährige Dauer. Besonders prominent setzten sich auch die chinesischen Verhandler, die noch bis 2020 ihren Entwicklungsland-Bonus genießen wollen, für acht Jahre ein. Einzige Ausnahme seitens der Industrieländer ist die EU, die ebenfalls für acht Jahre eintritt, wobei zur Halbzeit eine Überprüfung stattfinden soll, ob noch ambitioniertere Minderungsziele erreicht werden können.

b) *Die quantifizierten Minderungsziele der Staaten*, die an einer zweiten Verpflichtungsperiode teilnehmen. Ziel des Kyoto-Prozesses ist es, dass die Unterzeichnerstaaten bis 2020 ihre Treibhausgasemissionen zwischen 25 und 40 Prozent im Vergleich zu 1990 reduzieren. Die beteiligten Annex-I-Staaten legen im Vorfeld Vorschläge für ihre jeweiligen Reduktionsbeiträge vor, über die dann in Doha entschieden wird. Die EU hat bereits ihr unabhängiges Minderungsziel von 20 Prozent bis 2020 eingereicht. EU-intern wird noch diskutiert, ob die EU ein anspruchsvolleres Klimaziel meldet – angesichts der schwachen finanziellen und wirtschaftlichen Situation in vielen Mitgliedstaaten und der Blockadepolitik einiger Mitgliedstaaten, allen voran Polen, ist es jedoch sehr unwahrscheinlich, dass man sich noch auf ein ambitionierteres Ziel verständigen wird. Dies stellt einen Rückschritt gegenüber dem Verhandlungsangebot der EU aus dem Jahr 2011 dar. Damals hatte die EU angekündigt, ihre Treibhausgasemissionen um 30 Prozent zu reduzieren, falls andere Länder verbindlich mitziehen, d. h. Industrieländer in vergleichbarem Umfang und die wirtschaftlich weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländer zu einem ihren Fähigkeiten entsprechenden Beitrag. Bereits im Vorfeld der Klimakonferenz in Durban wurde dieses Vorgehen von vielen Seiten kritisiert. Insbesondere zivilgesellschaftliche Akteure und ärmere Länder hatten sich von der EU, die lange Zeit eine Vorreiterrolle in der internationalen Klimapolitik eingenommen hatte, ein ambitionierteres Vorgehen erhofft – zum einen, weil sie eine große Menge an finanziellen und politischen Mitteln zur Förderung internationaler Klimapolitik eingesetzt hat, zum anderen, weil sie bei den Klimaverhandlungen als einer der wenigen Akteure für verbindliche Ziele eingetreten ist. Vor allem zivilgesellschaftliche Organisationen argumentier-

ten, dass man gerade von Schwellenländern nur einen angemessenen Eigenbeitrag erwarten könne, wenn die EU in Vorleistung gehe; diese wiederum argumentierte, dass die europäischen Mitgliedstaaten inzwischen nur noch für elf Prozent der weltweiten Emissionen verantwortlich sind und sie die Minderung des Klimawandels nicht im Alleingang stemmen könnten. Dennoch ist die 20-Prozent-Verpflichtung nicht ausreichend – vor allem nicht vor dem Hintergrund, dass das Ziel heute schon in Reichweite ist. Die 20-Prozent-Verpflichtung passt ins Bild der Entwicklungen der letzten Jahre, die darauf hinweisen, dass die EU aus einer Vielzahl von Gründen immer weniger bereit ist, die Führung in der internationalen Klimapolitik zu übernehmen.

Neben dem Mangel an sichtbaren Fortschritten in anderen Ländern – insbesondere den USA, die weiterhin nicht bereit sind, das Kyoto-Protokoll zu ratifizieren, obwohl sie zu den größten Verschmutzern weltweit gehören – kann vor allem der Druck des globalen Wirtschaftsabschwungs und der Eurokrise für die europäische Zurückhaltung verantwortlich gemacht werden: Diese führt zu einer stärkeren Beschäftigung mit eigenen Problemen und stellt die politische Führung in den Mitgliedstaaten noch stärker als sonst vor das Problem, Beiträge zur internationalen Klimaschutzfinanzierung vor Wählern und Steuerzahlern zu rechtfertigen. Nicht zuletzt machen es EU-interne Unstimmigkeiten zwischen einer Gruppe von Protagonisten wie Deutschland, Großbritannien und Dänemark, die sich für höhere Reduktionsziele einsetzen, sowie Blockierern wie Polen, die gegen verstärkte Bemühungen sind, schwierig, ein einheitliches Vorgehen zu verfolgen. Hinzu kommen die Differenzen innerhalb der nationalen Regierungen.

c) *Der Umgang mit den überschüssigen Emissionsrechten* (sogenannte *Assigned Amount Units* – AAUs) aus der ersten Kyoto-Verpflichtungsperiode. Das Kyoto-Protokoll sieht vor, dass alle überschüssigen AAUs von der ersten in die zweite Verpflichtungsperiode übertragen werden können. Jedoch wird sich die Zahl der überschüssigen Emissionsrechte laut UNFCCC auf über 13 Milliarden AAUs belaufen – das ist dreimal mehr als die jährlichen Emissionen der EU bzw. doppelt so viel wie die der USA. Dieser hohe Überschuss kommt aus drei Gründen zustande: Erstens waren die Kyoto-Ziele zu niedrig angesetzt, zweitens wurden einigen Staaten (u.a. Russland und der Ukraine) deutlich mehr Emissionsrechte zugebilligt, als sie (aufgrund des Zusammenbruchs

der Industrien nach 1990) tatsächlich absehbar benötigen, und drittens fehlte die potenzielle Nachfrage in den USA, die nicht wie vorgesehen Vertragspartei des Kyoto-Protokolls wurden. Dieser Überschuss, der auch als *hot air* bezeichnet wird, kann an Länder verkauft werden, die ihre Reduktionsziele nicht erreichen – dadurch steigt die Menge der weltweit erlaubten Treibhausgasemissionen an und die beabsichtigte Minderung der globalen Erwärmung führt im Gegenteil zu einem Absturz der CO₂-Preise und zu mehr Treibhausgasemissionen. Mit dem Beginn einer zweiten Verpflichtungsperiode muss nun entschieden werden, was mit den überschüssigen Emissionsrechten passieren soll. Dabei gibt es folgende grundsätzliche Möglichkeiten:

- Die überschüssigen Zertifikate werden in die zweite Verpflichtungsperiode übertragen (*carry over*). Es ist klar, dass eine unbegrenzte Übertragung der AAUs zu einem erheblichen Absinken des Ambitionsniveaus führen und die bisherigen Kyoto-Ziele aufweichen würde.
- Die Zertifikate werden vorübergehend vom Markt genommen und später wieder eingespeist (*backloading*). Diese Idee geht auf einen Vorschlag der Europäischen Kommission vom Juni 2012 zur Änderung der Emissionshandelsrichtlinie zurück. Dabei sollte die Kommission ermächtigt werden, in den Zeitplan der Auktionierung von Zertifikaten einzugreifen. Ziel ist es, eine temporäre Zurückhaltung von zu versteigernden Zertifikaten in der EU-Auktionierungsverordnung zu verankern, d.h. Zertifikate, die ursprünglich für die Versteigerung in den Jahren 2013-2015 zur Verfügung stehen sollten, sollen erst in den Jahren 2018-2020 versteigert werden können. Experten sind jedoch skeptisch, ob ein *backloading* von Zertifikaten wirklich dazu beitragen kann, langfristig die Preise zu verändern und die Überschüsse nicht lediglich nach hinten verschieben würde.
- Die überschüssigen Zertifikate werden dauerhaft vom Markt genommen (*set aside*) – ein entsprechender Vorschlag der Afrikanischen Verhandlungsgruppe und der Inselstaaten (*Alliance of Small Island States* – AOSIS) sieht vor, ungefähr 95 Prozent der Überschüsse zu eliminieren.

Bisher konnte sich die EU nicht auf ein Vorgehen einigen – und dies, obwohl sich die meisten europäischen Mitgliedstaaten einig sind, dass eine uneingeschränkte Übertragung, die vor allem von den am meisten vom

Klimawandel betroffenen Entwicklungsländern mit aller Vehemenz abgelehnt wird, die Umweltintegrität des Kyoto-Protokolls stark beschädigen würde. Beim Treffen der Umweltminister am 26.10.2012 in Luxemburg bestanden die Regierungen der osteuropäischen Staaten darauf, ihre Emissionsrechte zu behalten, und verhinderten einen Kompromiss. Vor allem die polnische Regierung, die Anfang Oktober Zertifikate im Wert von über 40 Millionen Euro nach Spanien verkaufte, ist sowohl dagegen, die Zertifikate dauerhaft vom Markt zu nehmen, als auch gegen den Vorschlag des *backloading*. In einer Koalition osteuropäischer Staaten setzt sich das Land dafür ein, die überschüssigen AAUs in eine neue Verpflichtungsperiode zu übertragen. Neben den osteuropäischen Staaten finden sich noch weitere Verbündete für diese Position: Zypern, das bis zum 31.12.2012 die EU-Ratspräsidentschaft innehat, erklärte, dass die Bereitschaft, zumindest einen Teil der Emissionsrechte zu übertragen, eventuell als Verhandlungsmasse genutzt werden könne, um Polen zur Unterzeichnung von Reduktionszielen ab 2020 zu bewegen. Irland, das den nächsten Vorsitz der rotierenden Ratspräsidentschaft nach Zypern innehat, deutete bereits an, dass es mit der Position von Ländern mit hohen Emissionsrechte-Überschüssen und deren Ziel, diese in die nächste Verpflichtungsperiode zu übertragen, sympathisiert.

Obwohl vor diesem Hintergrund ein Kompromiss schwierig zu finden ist, muss in Katar eine Lösung ausgehandelt werden, die sowohl eine zweite Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto-Protokoll realisierbar macht, als auch verhindert, Fortschritte hinsichtlich eines neuen globalen Abkommens zu ersticken. Dies kann nur gewährleistet werden, wenn sich die Vertragsparteien in Kyoto darauf einigen, fast alle Überschüsse dauerhaft zu entfernen – das gilt auch für die überschüssigen Emissionsgutschriften aus den flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, dem *Clean Development Mechanism* (CDM) und der *Joint Implementation* (JI).³ Eine weitere offene Frage ist, wie mit

3. Insgesamt sieht das Kyoto-Protokoll drei marktbasierende, sogenannte »flexible Mechanismen« vor, die zur Erreichung der unter dem Protokoll festgelegten Reduktionsziele beitragen sollen. Neben dem Emissionshandel gehören dazu der CDM und die *Joint Implementation* (JI). Die grundlegende Idee besteht darin, dass Treibhausgasemissionen weltweit dort reduziert werden können, wo es am kostengünstigsten ist. Industrieländer können dabei Klimaschutzprojekte in anderen Industrieländern über die *Joint Implementation* oder in Entwicklungsländern über den *Clean Development Mechanism* durchführen. Für eine ausführliche Kritik der beiden Instrumente siehe den Beitrag von Nicole Piepenbrink in: Bärbel Kofler und Nina Netzer (Hrsg.), (November 2011): Klimaschutz und nachhaltiges Wirtschaften. Für ein neues entwicklungspolitisches Leitbild. FES Internationale Politikanalyse.



den überschüssigen Zertifikaten aus Russland umgegangen wird. Das Land wird wohl Kyoto II nicht beitreten, möchte aber das Recht erhalten, seine Zertifikate zu verkaufen. Die EU hat angekündigt, dass sie eine Regelung finden will, um auszuschließen, dass diese seitens der EU gekauft werden können. Ein ähnliches Vorgehen ist von Australien und Neuseeland zu erwarten.

Nicht zuletzt muss vermieden werden, dass ähnliche Probleme mit Überschüssen an Emissionsrechten und negativen Auswirkungen auf den CO₂-Preis in einer zweiten Verpflichtungsperiode erneut entstehen. Werden die momentan wenig ambitionierten Emissionsreduktionsziele von Russland, der Ukraine und der EU nicht erhöht, bleibt das Risiko überschüssiger Zertifikate hoch. Deshalb muss jegliches 2020-Reduktionsziel der Annex-I-Staaten substanziell niedriger sein als das momentane beziehungsweise prognostizierte Emissionsniveau.

d) Der Übergang zwischen der ersten und der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls. Mit dem 31.12.2012 endet die erste Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls. Die Wahrscheinlichkeit, dass es ab dem 1.1.2013 eine neue völkerrechtlich verbindliche Verpflichtungsperiode geben wird, geht gegen Null. Selbst wenn die Details einer zweiten Verpflichtungsperiode auf der Klimakonferenz in Doha vom 26.11. bis 7.12.2012 ausgehandelt werden können, wird es eine Weile dauern, bis die Vertragsstaaten die jeweiligen Ratifizierungsprozesse auf nationaler Ebene abgeschlossen haben. Auch wenn in Doha zunächst nur eine politische Absichtserklärung erreicht werden wird, muss klargestellt werden, dass der Kyoto-Prozess einen rechtlichen und nicht nur einen politischen Charakter hat, indem die Ratifizierungsprozesse in den einzelnen Staaten so schnell wie möglich begonnen werden.

2. Die Finanzierungszusagen aus Kopenhagen

Die Weltklimakonferenz 2009 in Kopenhagen brachte kein rechtlich verbindliches Abkommen, sondern eine politische Absichtserklärung hervor, den sogenannten Copenhagen Accord, der von einer Kerngruppe aus Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern »zur Kenntnis genommen« wurde.

Zu den wichtigsten Ergebnissen zählten die Anerkennung des Ziels, den globalen Temperaturanstieg auf

unter 2 Grad Celsius zu begrenzen, die Vereinbarung, quantifizierbare Emissionsreduktionsziele für Industrieländer für 2020 und »national angemessene Emissionsminderungsmaßnahmen« für Entwicklungsländer vorzulegen und diese umzusetzen sowie finanzielle Zusagen seitens der Industrieländer: Diese versprachen den Entwicklungsländern finanzielle Unterstützung für Klimaschutzmaßnahmen in der Größenordnung von 30 Milliarden US-Dollar im Zeitraum 2010 bis 2012 (Kurzfristfinanzierung). Des Weiteren wurde vereinbart, dass die Industrieländer bis 2020 gemeinsam 100 Milliarden US-Dollar jährlich aufbringen (Langfristfinanzierung), wobei in diese Summe private und öffentliche, bi- und multilaterale Mittel sowie Mittel aus alternativen Finanzquellen einfließen sollen. Abgesehen von vielen offenen Fragen, beispielsweise aus welchen Quellen die Mittel kommen sollen, wird man mit der aufaddierten Summe eindeutig nicht das 2-Grad-Ziel einhalten können. Deswegen müssen in Doha die Staaten, die bisher keine Finanzierungsziele genannt haben, welche einreichen – dazu gehören der Iran, die Türkei und eine Reihe arabischer Staaten. Dies gilt vor allem für diejenigen, die global gesehen zu den Hauptemittenten von Treibhausgasemissionen zählen. Die übrigen Staaten müssen ihre Finanzierungsziele erhöhen. Zudem müssen Bereiche wie der internationale Flug- oder Schiffverkehr miteinbezogen werden, um die Einnahmebasis zu erweitern.

Eine weitere Entscheidung, die in Doha ansteht, ist die Frage der finanziellen Aufwuchspfade zwischen dem Zeitraum der Kurzfristfinanzierung, der 2012 endet, und der vagen Zusage, bis 2020 jährlich 100 Milliarden US-Dollar aufzubringen. Entwicklungsländer forderten, ein Zwischenziel für 2015 festzuschreiben – dass dies zustande kommt, ist unwahrscheinlich. Eher wird es angesichts der wirtschaftlichen Situation in vielen Staaten wohl darauf hinauslaufen, dass die Höhe der Zahlungen auf dem Niveau der jeweiligen nationalen Beiträge zur Kurzfristfinanzierung bleibt.

3. Aushandlung eines neuen globalen Klimaabkommens

Bis 2015 soll durch die *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform* ein neues umfassendes Klimaabkommen ausgehandelt werden, das ab 2020 für alle Länder verbindlich gelten soll. Gleichzeitig muss vermieden werden, dass bis dahin eine Lücke entsteht und wich-



tige Entscheidungen auf die Konferenz im Jahr 2015 verschoben werden. Die Hoffnungen liegen daher auf der sogenannten *Durban Allianz*, bei der die EU, die ärmsten Entwicklungsländer und die kleinen Inselstaaten geschlossen eine zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls und die Aushandlung eines neuen globalen Abkommens durchsetzten. Diese Allianz der Progressiven könnte entscheidend zu weiteren Fortschritten in Katar beitragen. So hat die EU bereits gefordert, dass in Doha zur Frage des Post-2015-Systems ein *Minister Round Table* veranstaltet werden soll, ähnlich dem *Informal Ministerial Roundtable for Ambitious Follow-up to Durban – Accelerated Climate Actions*, zu dem die EU im Mai einlud; ebenfalls forderte sie einen Arbeitsplan mit konkreten Schritten bis 2015.

Eine generelle Herausforderung in den nächsten Jahren besteht in der Frage, wie der bisherige Doppelstrang in den Verhandlungen in einen neuen Prozess überführt werden kann, der in ein globales Klimaabkommen mündet. Dies heißt, die Stränge des Kyoto-Prozesses (AWG-KP) und der Klimarahmenkonvention (AWG-LCA) zugunsten eines neuen Strangs aufzugeben. Das muss bedeuten, zukünftig nur noch in der *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform* zu arbeiten.

Vor allem die Entwicklungsländer sind skeptisch, ein Gerüst zu verlassen, das zumindest in seinem institutionellen Aufbau – lässt man die realpolitische Umsetzung außer Acht – als gerecht empfunden wird. Daher muss im Laufe der Verhandlungen deutlich gemacht werden, dass ein neues globales Klimaabkommen für alle Länder nicht bedeuten kann, dass die historische Verantwortung der Industrieländer geleugnet wird – weiterhin muss es je nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und historischem Beitrag zum Klimawandel unterschiedliche Verantwortlichkeiten geben.

Neue Allianzen und Bündnispartner

Von den 194 Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention sind die meisten in politischen Verhandlungsgruppen organisiert, die sich auf der Basis gemeinsamer Interessen formiert haben. Zu diesen Gruppen gehören die G77+China, die sich wiederum in viele Untergruppen wie die Afrikanische Gruppe, die Allianz kleiner Inselstaaten (*Alliance of Small Island States* AOSIS) und die Gruppe der ärmsten Entwicklungsländer (*Group of Least*

Developed Countries LDC) unterteilt, aber auch die Öl-exportierenden Staaten sowie Schwellenländer und Länder mittleren Einkommens. Neben der G77 und der EU gibt es die *Umbrella Group* (bestehend aus Australien, Kanada, Island, Japan, Neuseeland, Norwegen, der Russischen Föderation, der Ukraine und den USA), die *Environmental Integrity Group* (bestehend aus Mexiko, der Republik Korea und der Schweiz), die *Central Group* (bestehend aus Bulgarien, Kroatien und Rumänien), die Organisation Öl exportierender Länder (OPEC) und die Gruppe Zentralasien, Kaukasus, Albanien und Moldau (CACAM). Die G77, die ursprünglich intendierte, Interessen der »Dritten Welt« zu vertreten, hat mittlerweile 133 Mitglieder. Da sich innerhalb der Gruppe immer mehr Unstimmigkeiten zeigten – zu unterschiedlich waren die Interessen von Ländern wie den Seychellen, Saudi-Arabien, Simbabwe oder Singapur – haben sich in den letzten Jahren immer mehr informelle Verhandlungsbündnisse zusammengeschlossen.

Am 28.11.2009 wurde während eines Vorbereitungstreffens zur COP 15 in China die BASIC-Gruppe (bestehend aus Brasilien, Südafrika, Indien und China) gegründet, die zusammen mit den Vereinigten Staaten eine entscheidende Rolle bei der Ausgestaltung der Architektur der Vereinbarung von Kopenhagen (COP 15) spielte. Die BASIC-Staaten haben mehrfach versucht, eng mit der G77-Gruppe zusammenzuarbeiten, um deren Anliegen bezüglich der Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen für kleine Länder innerhalb der Gruppe vorzubringen. Aufgrund inhaltlicher Differenzen in vielen Punkten, zum Beispiel hinsichtlich der Frage eines sofortigen ambitionierten, für alle Länder rechtlich bindenden Vertrages, den die AOSIS und die afrikanischen Länder im Gegensatz zu China und Indien unterstützen, ist daraus allerdings kein schlagkräftiges Bündnis entstanden.

Ebenfalls zu erwähnen ist die antiimperialistisch orientierte ALBA-Gruppe um Kuba, Venezuela, Bolivien und Ecuador, die einen radikalen Systemwechsel durch die Überwindung des Kapitalismus fordern und marktbaasierte Instrumente zur Bekämpfung des Klimawandels vollständig ablehnen. 2010 organisierte die Gruppe im bolivianischen Cochabamba die »Weltkonferenz der Völker über den Klimawandel und die Rechte der Mutter Erde«, deren zentrale Forderungen die Einrichtung eines internationalen Umwelt- und Klimatribunals sowie ein weltweites Referendum zum Klimawandel waren. Nach



der Klimakonferenz in Kopenhagen entstand zudem eine Gruppe von Entwicklungsländern zusammen mit einigen eher konstruktiven Industrieländern, die *Cartagena Dialogue for Progressive Action*, die sich seitdem ambitioniert und zugleich pragmatisch engagiert haben. Unter anderem aufgrund der zunehmenden Friktionen in der Gruppe G77+China, die hauptsächlich auf dem Unmut fußen, dass China und Indien weiter auf ihrem Entwicklungslandstatus bestehen und damit zu Lasten ärmerer Entwicklungsländer und kleinerer Inselstaaten wichtige Verhandlungsfortschritte blockieren, ist beim letzten Klimagipfel im südafrikanischen Durban eine neue progressive Allianz aus der EU, den kleinen Inselstaaten (AOSIS) und den ärmsten Entwicklungsländern entstanden, die als »Durban-Allianz« eine zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls und die Aushandlung eines neuen globalen Abkommens durchsetzten.

Als Reaktion auf diese progressive Allianz hat sich bei den aktuellen Klima-Vorverhandlungen in Bangkok eine neue Verhandlergruppe gebildet, die sich *Like Minded Developing Countries* (LMDCs) nennt. In ihr sind 28 Staaten wie Bolivien, Ecuador, Ägypten, Argentinien, China, Indien und die OPEC-Staaten organisiert, die aus unterschiedlichen Gründen versuchen, Verhandlungsfortschritte zu torpedieren: Indien und China lehnen verbindliche Emissionsgrenzen für Entwicklungsländer, zu denen sie sich zählen, ab; die ALBA-Staaten lehnen die Klimaverhandlungen komplett ab und wollen ein neues System, basierend auf den Rechten von »Mutter Erde«; die OPEC-Staaten sind gegen umfassende Reduktionsverpflichtungen, da sie Einnahmeverluste im Ölsektor fürchten.

Angesichts dieser Entwicklungen kommt der progressiven Durban-Allianz eine entscheidende Rolle zu, um Fortschritte in Katar zu erzielen.

mutige Schritte zu gehen und eine Vorreiterrolle einzunehmen. Im Zuge der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise bzw. der europäischen Schuldenkrise hat dieser Trend, vor allem im Bereich Klimafinanzierung, noch weiter zugenommen. Kanada hat das Kyoto-Protokoll verlassen und Japan und Russland haben angekündigt, einer zweiten Verpflichtungsperiode nicht beitreten zu wollen. Die EU, die lange Zeit eine führende Rolle in den Verhandlungen einnahm, da sie für verbindliche Emissionsreduktionsziele eintrat, ist immer weniger bereit, sich für Fortschritte bei den Klimaverhandlungen einzusetzen.

In den letzten Jahren wurden daher immer wieder Stimmen laut, die den Sinn derartiger Großkonferenzen auf internationaler Ebene anzweifeln und eine Rückverlagerung von Verantwortung auf die nationale Ebene fordern. Es ist richtig, dass auf nationaler Ebene viel getan werden muss: Investitionen in Erneuerbare Energieträger und Energieeffizienz sowie der nachhaltige Umbau von Wirtschaftssystemen werden einen wichtigen Teil zum globalen Klimaschutz beitragen und dafür sorgen, dass sich Nachahmer in anderen Ländern finden. Dennoch darf die internationale Ebene nicht vernachlässigt werden – nicht zuletzt aus Gerechtigkeitsgründen. Denn nur ein verlässlicher internationaler Rahmen kann garantieren, dass auch ärmere Länder die notwendige Unterstützung bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels und beim nachhaltigen Um- und Aufbau ihrer Wirtschaftssysteme erhalten. Ansonsten wird sich die Schere zwischen den Ländern, die einerseits die Hauptverantwortung für den Klimawandel tragen und nun vom Wachstum in neuen grünen Leitmärkten profitieren, und den Ländern, die am wenigsten zur globalen Erwärmung beigetragen haben und nun am meisten unter deren Folgen zu leiden haben, noch weiter öffnen.

Weltklimavertrag: Patient am Leben, aber noch nicht geheilt

In den letzten Jahren haben schleppend verlaufende VN-Prozesse, u. a. die jährlichen VN-Klimakonferenzen oder in diesem Jahr der Rio+20-Gipfel für nachhaltige Entwicklung, dazu geführt, dass viele Beobachter den Glauben in die Klimadiplomatie verloren haben. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass es immer weniger Akteure gibt, die auf internationaler Ebene bereit sind,



Über die Autorin

Nina Netzer ist Referentin für Internationale Energie- und Klimapolitik im Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Jochen Steinhilber | Leiter des Referats Globale Politik und Entwicklung

Tel.: ++49-30-269-35-7408 | Fax: ++49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt:
Sandra.Richter@fes.de

Globale Politik und Entwicklung

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Internationale Energie- und Klimapolitik«, verantwortlich: Nina Netzer, Nina.Netzer@fes.de.

Dialogue **on** Globalization

Das *Dialogue on Globalization*-Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) trägt durch Konferenzen, Workshops und Publikationen zur internationalen Debatte über Globalisierung bei. Das Projekt will dadurch einen Beitrag leisten, Globalisierung so zu gestalten, dass Frieden, Demokratie und soziale Gerechtigkeit gefördert werden. Zielgruppe sind dabei Entscheidungsträger und Multiplikatoren aus Nord und Süd, wie Politiker, Gewerkschafter, Regierungsvertreter und Journalisten sowie Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, internationalen Institutionen, Forschung und Wirtschaft. Das Projekt wird durch das Referat Globale Politik und Entwicklung in Berlin sowie durch die UN-Verbindungsbüros in Genf und New York koordiniert. Es baut auf dem internationalen Netzwerk der Friedrich-Ebert-Stiftung mit Büros, Programmen und Partnern in über 100 Ländern auf. Mehr unter www.fes-globalization.org.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.