



# Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung

Hg. v. Elmar Altwater, Dieter Boris, Tatjana Chahoud, Hans-Joachim Döring, Rainer Falk, Thomas Fues, Bernd Hamm, Gunther Hilliges, Uwe Hoering, Hartwig Hummel, Jens Martens, Klaus Milke, Doris Peschke, Christoph Scherrer, Frithjof Schmidt, Herbert Schui, Heffa Schücking, Barbara Unmüßig, Peter Wahl, Christa Wichterich

**Der Schock über das enttäuschende Ergebnis des Kopenhagener UN-Klimagipfels ist inzwischen teilweise der Ernüchterung gewichen: Inwieweit ist die internationale Staatengemeinschaft überhaupt in der Lage, den Klimawandel noch halbwegs in Grenzen zu halten? Die Dringlichkeit hat seither indes nicht ab-, sondern zugenommen. Die Reduktion des weltweiten Ausstoßes von Treibhausgasen muss in fünf, spätestens aber in acht Jahren beginnen, um die globale Erwärmung langfristig auf unter 2°C über dem vorindustriellen Niveau begrenzen zu können. Kopenhagen hätte diese Trendwende einläuten müssen, ist an diesem Anspruch aber gescheitert. Selbst wenn man die bisher verkündeten Ziele und Maßnahmen der Industrieländer und der großen Schwellenländer optimistisch auslegt, dürften die weltweiten Emissionen ihren höchsten Stand 2020 noch nicht erreicht haben. In einem Oxfam-Papier bilanziert Jan Kowalzig die internationale Klimapolitik nach Kopenhagen und zeigt einen praktikablen Weg zum nächsten Klimagipfel im mexikanischen Cancún auf.**

Vertane Chancen oder zarte Keime?

## Klimapolitik zwischen Kopenhagen und Cancún

**D**ie tiefen Temperaturen in Deutschland in diesem Winter dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass weltweit betrachtet der Januar einer der wärmsten Monate seit Beginn der Temperatureaufzeichnungen war und damit den Trend der globalen Erwärmung weiter bestätigt. Das vergangene Jahrzehnt 2000 bis 2009 war gleichsam das wärmste Jahrzehnt, aber das Jahr 2010 könnte nach Meinung des NASA Goddard Institute for Space Studies noch einmal alle Rekorde brechen. Die Folgen dieser Erwärmung, an Zahl und Heftigkeit zunehmende extreme Wetterereignisse wie Stürme oder sintflutartige Regenfälle, aber auch die extremen Dürren oder der ansteigende Meeresspiegel, bringen mehr und mehr Menschen in Not. Bis 2015 dürfte die Zahl der wegen des Klimawandels auf humanitäre Hilfe angewiesenen Menschen in den armen Ländern auf etwa 375 Millionen ansteigen (s. Grafik 1).

### Gegen die Wand

Aber auch aus formaler Sicht wäre ein Erfolg in Kopenhagen dringend notwendig gewesen: 2012 endet die erste Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls mit seinen völkerrechtlich verbindlichen Reduktionszielen für die Industriestaaten (außer den USA, die das Kyoto-Protokoll nicht ratifiziert haben). Für die Zeit nach 2012 fehlt es an verbindlichen Zielen und damit an den nötigen Vorgaben sowohl für Politiker bei der Ausgestaltung nationaler Klimaschutzpolitik, als auch für die Wirtschaft, die für ihre langfristigen Investi-

onsentscheidungen, etwa bei den erneuerbaren Energien und der Entwicklung von klimafreundlichen Technologien einen verlässlichen Rahmen braucht.

Schließlich war das Jahr 2009 von nie dagewesener öffentlicher Aufmerksamkeit für den Klimawandel begleitet. 100.000 Menschen demonstrierten am 12. Dezember 2009 in Kopenhagen – die größte Demonstration, die Dänemark je gesehen hat. Auch weltweit war der Erwartungsdruck der Öffentlichkeit für diesen Jahrhundertgipfel so groß wie nie zuvor. Sie ist trotz des zweijährigen Verhandlungsmarathons bitter enttäuscht worden, was lange nachwirkenden Konsequenzen nach sich ziehen könnte, etwa für die Bereitschaft der Politiker, sich in Zukunft für den internationalen Klimaschutz zu engagieren.

### Woran Kopenhagen (beinahe) gescheitert ist

Auch wenn bereits seit April 2009 Entwurfstexte sowohl für die Fortführung des Kyoto-Protokolls als auch für ein neues umfassendes Abkommen vorlagen, war (und ist) das größte Hindernis für die Verhandlungen seit ihrem Beginn vor über zwei Jahren die fehlende grundsätzliche Bereitschaft der reichen Länder, ihren fairen Anteil zum weltweit insgesamt nötigen Klimaschutz beizutragen. Das liegt zum einen daran, dass dieser faire Anteil erheblich ist; zum anderen gelingt es den klimaschädlichen Industrien in Deutschland und Europa immer wieder, die Regierungen von fortschrittlicher Politik abzuhalten – mit dem (übrigens durch die beobachtete Realität längst widerlegten)

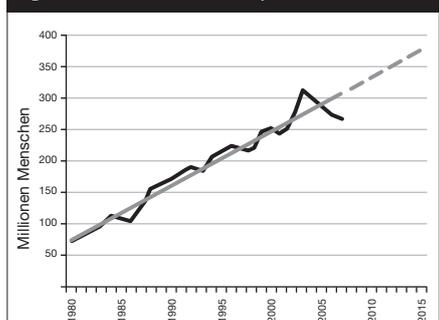
Argument, ambitionierter Klimaschutz führe zur Verlagerung von industrieller Produktion und Arbeitsplätzen ins Ausland.

Wenn selbst der Klimaschutz-Vorreiter Deutschland die Transformation zu einer klimafreundlichen, emissionsarmen Wirtschaft immer wieder verschiebt, verwundert es nicht, dass auch in China und den übrigen Schwellenländern die Befürchtung vorherrscht, internationale Verpflichtungen zum Klimaschutz könnten die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen. Es nützt scheinbar wenig, dass spätestens seit dem Bericht des ehemaligen Weltbank-Chefökonomens Sir Nicholas Stern aus dem Jahr 2007 belegt ist, dass ehrgeiziger Klimaschutz für die Gesellschaften bis zu zehnfach günstiger zu haben ist als die späteren substantiellen Schäden eines ungebremsten Klimawandels. Der Weg dahin aber muss die Verteilungsfrage beantworten, und die wird mit harten Bandagen ausgefochten. Eine der ernüchternden Lehren von Kopenhagen ist dabei, dass viele Regierungen eher das Scheitern der Verhandlungen hinnehmen, als bei den eigenen Positionen nachzugeben.



Angesichts des Stillstands bei den Verhandlungen kurz vor Kopenhagen verkündete die dänische Präsidentschaft schließlich, ein umfassendes und rechtlich verbindliches Abkommen sei in Kopenhagen weder möglich noch zwingend nötig; ein zunächst nur politisch bindendes Ergebnis reiche aus. Dafür warben die Dänen in der ersten Woche von Kopenhagen mit einem neuen, zunächst geheimgehaltenen Text bei den wichtigsten Industrie- und Schwellen-

**Grafik 1: Durch den Klimawandel in Not geraten, 1980-2007; Projektion bis 2015**



Quelle: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED)



lenländern um Zustimmung. Mit wenig Erfolg: Nicht nur empörten sich viele Entwicklungs- und Schwellenländer über das Verfahren, das sie als wenig transparenten und undemokratischen Versuch interpretierten, den eigentlichen Verhandlungsprozess auf Grundlage der offiziellen Entwurfstexte zu marginalisieren. Zudem legten in der ersten Woche von Kopenhagen erst die großen Schwellenländer Brasilien, China, Südafrika und Indien und anschließend die Gruppe der afrikanischen Staaten und auch die der kleinen Inselstaaten ihre eigenen Texte vor.

Das Chaos und die Verstimmung waren komplett. Der dänische Text verschwand schließlich wieder, aber weil 116 Staats- und Regierungschefs nicht zu einem Gipfel anreisen können, ohne hinterher ein Ergebnis zu präsentieren, zimmerten in den letzten beiden Tagen von Kopenhagen nicht ganz 30 Staats- und Regierungschefs überstürzt und hinter verschlossenen Türen den *Copenhagen Accord* zusammen und bewahrten damit die Konferenz vor dem kompletten Scheitern. Den Durchbruch dafür erzielte US-Präsident Barack Obama mit seinen Amtskollegen aus den großen Schwellenländern, insbesondere nach Zugeständnissen Chinas hinsichtlich der Überprüfbarkeit geplanter Klimaschutzmaßnahmen im eigenen Land. Zu diesem Zeitpunkt spielte die Europäische Union nur noch eine Nebenrolle.

## Die Hauptplayer

Die Strategie der EU ging insgesamt nicht auf. Eine ihrer wenigen Trumpfkarten, die an Bedingungen geknüpfte Bereitschaft, ihr 2020-Reduktionsziel von 20% auf 30% aufzustocken, konnte die EU erst wegen der Blockade durch Länder wie Polen und Deutschland nicht auspielen. Später machte die Verhandlungsdynamik einen solchen Schritt irrelevant. Bei den langfristigen Finanzhilfen für die armen Länder hatte die EU zwar eine Position eingenommen, die über die der meisten Industrieländer hinausging. Strategische Allianzen mit den Entwicklungs- und Schwellenländern, insbesondere mit den vom Klimawandel am stärksten betroffenen und extrem armen Ländern, kamen dadurch aber nicht zustande. Stattdessen bemühte sich die EU eher um den Schulterschluss mit den USA und den übrigen Industrieländern als Gegengewicht zu China, Indien, Südafrika und Brasilien.

In Barcelona, auf der letzten Vorkonferenz vor Kopenhagen, signalisierte die EU gar die Bereitschaft, das Kyoto-Protokoll zugunsten eines einzigen Abkommens aufzugeben – ein grober Vertrauensbruch gegenüber den ar-

men Ländern, für die das Fortbestehen des Kyoto-Protokolls mit seinen verbindlichen Reduktionszielen für die reichen Länder von extremer Wichtigkeit war. Interne Differenzen in der EU machten einen Strategiewechsel in den letzten Tagen von Kopenhagen unmöglich und die EU damit zunehmend weniger sprech- und handlungsfähig.

Was die Rolle der Schwellenländer angeht, sehen viele Kommentatoren eine Veränderung im globalen Machtgefüge, die sich erstmals in Kopenhagen manifestiert hat und China, Indien, Südafrika und Brasilien eine zunehmend einflussreichere Rolle zuspricht. Taktisch klug haben diese Länder in den Wochen vor Kopenhagen durchaus beachtliche Klimaschutzanstrengungen verkündet und sich damit eine Position der Stärke gesichert, die es erlaubte, ehrgeizigere Ziele von den Industrieländern zu fordern. Andererseits hatten Länder wie China nie die Absicht, sich in Kopenhagen bei wesentlichen Fragen noch zu bewegen, etwa hinsichtlich der eigenen Ambition im Klimaschutz – weil sie schon frühzeitig erkannt hatten, dass auch die USA keine weiteren Zugeständnisse machen würde, etwa eine Aufstockung des eher schwachen USA-Ziels von nur 17% Reduktionen bis 2020 unter das Niveau von 2005.

Die USA wiederum sind nach acht Jahren klimapolitischer Abstinenz wieder zu einer treibenden Kraft bei den Verhandlungen geworden, auch wenn bisher kaum Bereitschaft zu erkennen ist, verbindlich und substantiell zum globalen Klimaschutz beizutragen. In Kopenhagen haben die USA ihre Ziele, die Entwurfstexte für ein Abkommen nicht abzuschließen, sondern durch eine unverbindliche politische Erklärung zu ersetzen, zumindest teilweise erreicht. Dazu gehört, dass der *Copenhagen Accord* lediglich zu freiwilligen und unverbindlichen Klimazielen auffordert. Auch viele der übrigen Bestimmungen tragen die Handschrift der USA, die anstelle des bestehenden Klimaregimes der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) eher auf unverbindliche bi- und multilaterale Kooperationen in einzelnen Bereichen (etwa Technologie oder Waldschutz) setzen. Entsprechend signalisieren die USA seither, dass die kommenden Verhandlungen die Umsetzung des *Copenhagen Accords* betreffen und die eigentlichen Entwurfstexte des bisherigen Verhandlungsprozesses in den Hintergrund rücken sollen.

## Der Copenhagen Accord

Politisch ist der dreiseitige *Copenhagen Accord* das wichtigste Ergebnis, auch wenn er wegen des Widerstands einer Handvoll Staaten letztlich nicht

von der Konferenz beschlossen, sondern lediglich zur Kenntnis genommen wurde. Der *Copenhagen Accord* ist ein gefährlich schwaches Dokument, das in der Lage ist, dem bestehenden internationalen Klima-Regime der UNFCCC und dem Kyoto-Protokoll erheblichen Schaden zuzufügen, insbesondere wenn nicht verhindert wird, dass er das System international ausgehandelter und verbindlicher Reduktionsziele durch das bloße Ankündigen freiwilliger Ziele ersetzt. Insofern war es auch ein Fehler der Europäischen Union, dem *Copenhagen Accord* zuzustimmen.

● Immerhin enthält der *Copenhagen Accord* das Ziel, die globale Erwärmung auf weniger als 2°C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Allerdings haben gerade die kleinen Inselstaaten und die am wenigsten entwickelten Länder immer wieder gefordert, die globale Erwärmung auf maximal 1,5°C zu begrenzen, denn schon jenseits dieser Schwelle dürften zahlreiche Inselstaaten im wahrsten Sinne des Wortes dem Untergang geweiht und die Gesellschaften in vielen der ärmsten Länder mit den katastrophalen Folgen des Klimawandels langfristig überfordert sein.

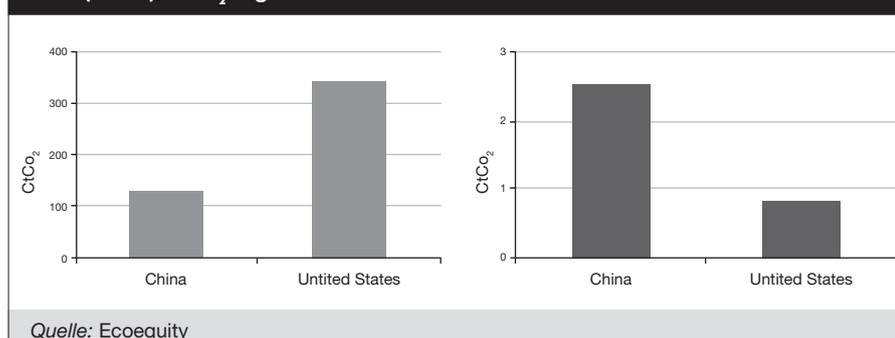
Im *Copenhagen Accord* fehlt zudem die Festlegung auf ein konkretes Jahr für die Trendumkehr bei den globalen Emissionen, und auch ein langfristiges Ziel für die weltweiten Emissionen fehlt. China hatte sich gegen ein solches Ziel gewehrt, auch aus der Überlegung heraus, dass, solange die Klimaziele für die reichen Länder völlig unzureichend sind, hierdurch implizit eine unfaire Belastung für die Schwellenländer entstünde, diese Lücke zu füllen.

● Der *Copenhagen Accord* verpflichtet die Industrieländer nicht zu verbindlichen Zielen für mittelfristige Emissionsreduktionen, die sich z.B. aus dem 2°C-Ziel und einer fairen Lastenverteilung zwischen den Ländern ergeben würden. Die Industrieländer sind lediglich aufgefordert, freiwillige Ziele in einen Anhang des *Copenhagen Accord* eintragen zu lassen. Hierin steckt eine große Gefahr für den internationalen Klimaschutz, denn es wäre fatal, wenn in der Folge das System international verhandelter Ziele durch ein schlichtes Bekanntgeben freiwilliger Ziele ersetzt würde.

Inzwischen haben die meisten Industrieländer ihre Ziele bekanntgegeben, häufig als Bandbreite, die es im Laufe dieses Jahres noch zu konkretisieren gilt. Zusammengenommen ergeben sich daraus bis 2020 Reduktionen von *rechnerisch* 11 bis bestenfalls 19% (gegenüber dem Basisjahr 1990), *tatsächlich* aber noch deutlich darunter, wenn man Schlupflöcher, etwa bei der Berechnung von Emissionen aus der Wald- oder Landwirtschaft, mit einbezieht. Hinter dem Ergebnis von Bali Ende 2007, wonach die Industrieländer ihre Emissionen bis 2020 um 25-40% absenken sollen, bleiben die Ankündigungen weit zurück.

● Der *Copenhagen Accord* fordert von den Entwicklungsländern keine Minderungsziele. Allerdings sind auch sie, vor allem die großen Schwellenländer, zum Klimaschutz verpflichtet. Sie sollen in ihre geplanten Maßnahmen in einen weiteren Anhang des *Copenhagen Accords* eintragen und dabei, teilweise unterstützt von Finanzhilfen und Technologie der reichen Länder, die Emissionen bis 2020 deutlich unter business as usual drücken. Sowohl Klimaschutzmaßnahmen der Entwicklungsländer als auch die Unterstützungsleistungen der Industrieländer sollen dabei überprüft und verifiziert und in ein internationales Register eingetragen werden. Selbst über solche Maßnahmen, die die Schwellenländer eigenständig und ohne Unterstützungsleistungen der reichen Länder umsetzen, sollen Informationen transparent bereitgestellt werden – ein politisch bedeutsames Zugeständnis der Schwellenländer (s. Grafik 2).

**Grafik 2: Kumulative Emissionen, 1900-2009 (links) und zugesagte Emissionskürzungen, 2020 (rechts), in CO<sub>2</sub>-Gigatonnen**



● Für konkrete Fortschritte beim Klimaschutz und der Anpassung an den Klimawandel in den Entwicklungsländern haben die reichen Länder im *Copenhagen Accord* für die Jahre 2010 bis 2012 insgesamt 30 Mrd. US-Dollar als Anschubfinanzierung zugesagt. Der europäische Anteil daran soll 2,4 Mrd. € pro Jahr betragen. Bundeskanzlerin Angela Merkel bezifferte den deutschen Beitrag auf jährlich 420 Mio. €. Zusammen mit den gemachten Zusagen anderer Industrieländer werden die 30 Mrd. US-Dollar noch nicht erreicht, Japan bietet vor allem Kredite statt direkter Zuschüsse an, so dass sich die armen Länder weiter verschulden würden. Der Beitrag der USA ist noch unklar, dürfte aber vergleichsweise gering ausfallen.

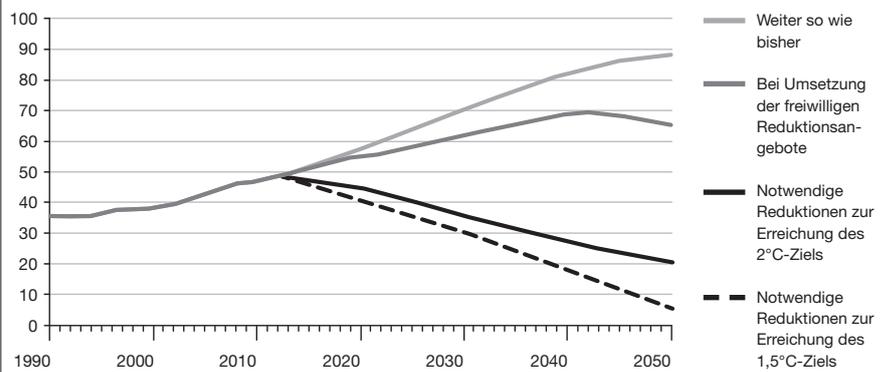
● Für die langfristige finanzielle Unterstützung der Entwicklungsländer haben sich die Industrieländer im *Copenhagen Accord* bisher lediglich zu einer Zielmarke verpflichtet: Bis 2020 sollen öffentliche und private Mittel auf 100 Mrd. US-Dollar pro Jahr anwachsen – weit unter dem Bedarf. Selbst wenn die weltweiten Klimaschutzanstrengungen die Welt auf einen 2°C-Pfad bringen, würden nach einer Studie der Weltbank bis 2020 allein für die Anpassung an die Klimafolgen 75 bis 100 Mrd. US-Dollar pro Jahr benötigt. Für Klimaschutz, so die Europäische Kommission, fehlten dann noch einmal 100 Mrd. US-Dollar pro Jahr. Der *Copenhagen Accord* enthält auch keine konkreten Verpflichtungen für die Industrieländer, die Zielmarke auch zu erreichen, ebensowenig Vorgaben darüber, ob die reichen Länder diese Gelder tatsächlich (wie im Aktionsplan von Bali festgelegt) *zusätzlich* bereitstellen oder sich aus den künftigen Budgets der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit bedienen werden. Zur Suche nach neuen und innovativen Geldquellen soll ein eigenes Gremium dienen. Als dessen Vorform rief UN-Generalsekretär Ban Ki Moon kürzlich die *Advisory Group on Climate Change Financing* ins Leben.

● Der *Copenhagen Accord* sieht die Einrichtung eines *Copenhagen Green Climate Fund* vor. Er soll neben der *Global Environment Facility* (GEF) die Finanzarchitektur des globalen Klima-Regimes ergänzen und einen signifikanten Anteil der international mobilisierten Klima-Gelder verwalten. Der *Copenhagen Accord* kommt damit einer langjährigen Forderung der armen Länder nach, die sich immer wieder über den mangelhaften Zugang zu den Geldern der GEF und fehlende Mitspracherechte bei bi- und multilateralen Finanzierungsmechanismen wie der Weltbank beschwert hatten.

● Im Bereich der Anpassung an die Klimafolgen ist der *Copenhagen Accord* ein Rückschritt, denn er erkennt lediglich die Notwendigkeit an, sich an den Klimawandel anzupassen und die armen Länder dabei finanziell zu unterstützen. Zudem stellt er die Anpassung an die *Folgen des Klimawandels* in den armen Ländern auf dieselbe Stufe wie die „Anpassung“ der ölfördernden Länder an die *Folgen von Klimaschutzmaßnahmen*, im Rahmen derer die OPEC seit Jahren Ausgleichszahlungen für sinkende Ölexporte fordert und so immer wieder die Verhandlungen torpediert. Schließlich regt der *Copenhagen Accord* die Einrichtung eines internationalen Mechanismus zur Reduzierung von Emissionen aus der Zerstörung der Tropenwälder an und einen Mechanismus zur Technologiekooperation, ohne allerdings weitere Details zu liefern.

● Erst 2015 wollen die Regierungen den *Copenhagen Accord* und seine Umsetzung überprüfen. Bei den bisher angekündigten Klimazielen ist das viel zu spät, denn bei einer Kurskorrektur erst nach 2015 wird kaum möglich sein, dann doch noch das 2°C-Ziel zu erreichen. Insofern ist es auch eine zynische (weil leere) Ankündigung des *Copenhagen*

**Grafik 3: Projektion globaler Treibhausgasemissionen, in CO<sub>2</sub>-Gigatonnen-Äquivalenten**



Quelle: Ecofys & Climate Analytics 2010

*Accord*, dass 2015 über eine mögliche Verschärfung des Temperaturziels auf 1,5°C nachgedacht werden soll (s. Grafik 3).

Auch wenn der *Copenhagen Accord* bestenfalls den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellt, hat er politisch bindenden Charakter und liefert zumindest zu einigen Teilbereichen Auskunft über das politisch Mögliche. Dies ist auch deswegen relevant, weil, und das ist letztlich vermutlich noch wichtiger als der *Copenhagen Accord* selber, die Konferenz auch beschlossen hat, die Verhandlungen über ein umfassendes Abkommen und über die Fortführung des Kyoto-Protokolls um ein Jahr zu verlängern. Formal bleibt dabei aber offen, ob am Ende der Verhandlungen überhaupt ein Abkommen steht und welche rechtliche Verbindlichkeit es haben wird. Ab April verhandeln die Regierungen wieder an den existierenden Entwurfstexten, die übrigens – nahezu unbemerkt von den Medien – auch in Kopenhagen in Arbeitsgruppen weiter diskutiert wurden (mit zum Teil zumindest auf technischer Ebene passablen Fortschritten).

### Von Kopenhagen nach Cancún: Was ist nun zu tun?

Zur Frage, wie der Verhandlungsprozess wieder den nötigen Schwung bekommen kann und sich dabei gleichzeitig Ambition und Bereitschaft vor allem der Industrieländer erhöhen lassen, gibt es z.Zt. mehr Ratlosigkeit als erfolgversprechende Ideen. Vermutlich bedarf es eines vorsichtigen Herantastens, insbesondere bei der Umsetzung des *Copenhagen Accords* und seinem Verhältnis zu den UNFCCC-Verhandlungen. Dazu gehören auch Überlegungen, wie die UNFCCC-Verhandlungen effektiver werden können, etwa indem kleinere – aber repräsentative – Kreise von Verhandlungsparteien mit der Bearbeitung bestimmter Einzelthemen beauftragt werden.

In den Bereichen Waldschutz, Technologiekooperation, Anpassung an den Klimawandel und bei den kurzfristigen Finanzhilfen sind Fortschritte sehr gut möglich und könnten bis zum nächsten UN-Klimagipfel im mexikanischen Cancún sogar eine Reihe von Teilabkommen ergeben, denen ein umfassendes Abkommen zu einem späteren Zeitpunkt folgt. Das darf aber nicht dazu führen, dass die politisch schwierigen Themen nach hinten geschoben werden in der Hoffnung, über sie etwa in der letzten Nacht der UN-Klimakonferenz 2011 in Johannesburg entscheiden zu können. Wird nicht bereits im Vorfeld eine politische Einigung über die

wichtigen Fragen erzielt, reicht am Ende die Zeit nicht, die komplexen Verhandlungen abzuschließen. Kopenhagen war dafür ein Musterbeispiel.

Man darf sich nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Aussichten für ein gerechtes und ambitioniertes Abkommen insgesamt z.Zt. nicht gut sind, nicht zuletzt mit Blick auf die USA, wo der Senat in den nächsten Monaten ein Klimaschutzgesetz verabschieden soll, aber sich in der zweiten Jahreshälfte nach den Zwischenwahlen die Mehrheitsverhältnisse ungünstig verändern könnten. Ohne Bewegung in den USA aber wird sich aber auch China nicht zu größerer Verbindlichkeit entschließen, was wiederum die Bereitschaft vieler Industrieländer beeinträchtigen wird, etwa ihre Klimaziele aufzustocken oder Finanzzusagen einzuhalten. Dennoch enthält der *Copenhagen Accord* durchaus politisches Kapital, das Deutschland und die Europäische Union nutzen müssen, um in den anstehenden Verhandlungen voran zu kommen. Die möglichen nächsten Schritte:

### 1 Das Ziel nicht aus den Augen verlieren:

Es gibt keine Alternative zu einem globalen Abkommen unter dem Dach der UNFCCC. Der Mehrwert des *Copenhagen Accord* beschränkt sich darin, dass er die ihn unterstützenden Regierungen in einigen Bereichen auf konkrete Optionen festlegt, etwa die Einrichtung des *Copenhagen Green Climate Fund* oder die Anerkennung der 2°-Schwelle. Die EU sollte den *Copenhagen Accord* in diesem Sinne dafür nutzen, d.h. die Verhandlungen unter der UNFCCC voranzubringen, indem die Elemente des *Copenhagen Accords* konkretisiert, gestärkt und dann wieder in den UNFCCC-Prozess eingespeist werden. Anderes werden die Entwicklungsländer (trotz ihrer Unterstützung für den *Copenhagen Accord*) nicht zulassen. Andere Foren, etwa die G20 oder das Major Economies Forum (MEF) könnten diese Agenda fördern, indem sie die Diskussion in einigen Teilbereichen (z.B. Technologiekooperation) unterstützen und die Resultate in den Verhandlungsprozess integrieren.

### 2 Den Verhandlungsprozess wieder auf die Schiene setzen:

Die seit Kopenhagen herrschende Orientierungslosigkeit vieler Beteiligten könnte, etwa auf Betreiben der USA, eine Dynamik entwickeln, die den UNFCCC-Prozess für ein rechtlich verbindliches weltweites Abkommen marginali-

siert und das bestehende Klima-Regime in Gefahr bringt, einschließlich der verbindlichen Reduktionsziele des Kyoto-Protokolls. Die EU sollte sich auf der Verhandlungsrunde im April für ein klares Arbeitsprogramm bis zum nächsten UN-Klimagipfel in Cancun einsetzen, an dessen Ende ein rechtlich bindendes Abkommen steht, das das Kyoto-Protokoll um die im *Bali Action Plan* enthaltenen Elemente ergänzt. Der *Petersberg Dialogue* Anfang Mai, zu dem die Bundesregierung gemeinsam mit der Regierung Mexikos (dem Gastgeber des nächsten UN-Klimagipfels) die Umweltminister aus fast 50 Ländern einlädt, muss auch auf politischer Ebene den Willen für ein Abkommen erneuern. Die EU kann das Treffen zudem für das Schließen neuer Allianzen mit den armen Ländern nutzen, und dies dadurch unterstützen, indem sie bis dahin ihr Klimaziel erhöht und die Zusagen hinsichtlich der Finanzhilfen für die Entwicklungsländer konkretisiert.

**3 Die angebotenen Klimaziele und Klimaschutzmaßnahmen auf ihre 2°C-Verträglichkeit überprüfen:** Die bei der UNFCCC bis Ende Januar eingereichten Klimaziele der Industrieländer und die Klimaschutzmaßnahmen der armen Länder machen zusammengekommen eine langfristige Erwärmung von 3-4°C wahrscheinlich. Insbesondere wenn sich das Ausmaß des weltweiten Klimaschutzes am unteren Ende der von den Regierungen angebotenen Bandbreiten einpendeln sollte, könnte das im *Copenhagen Accord* vereinbarte 2°C-Ziel außer Reichweite geraten, weil spätere Kurskorrekturen derart drastische Reduktionen erfordern würden, dass die Regierungen sie umzusetzen weder willens noch in der Lage wären. Die Regierungen sollten bei der Verhandlungsrunde im April das UNFCCC-Sekretariat damit beauftragen, bis zum *Petersberg Dialogue* eine Abschätzung der Angebote der Länder hinsichtlich ihrer 2°C-Verträglichkeit vorzulegen, als Grundlage für Verhandlungen über die Aufstockung vor allem der Klimaziele der Industrieländer, deren bisher angebotene Ziele zusammen Reduktionen von höchstens 19% ergeben – weniger als die Hälfte der 40%, die sich aus einer fairen Lastenverteilung anhand Verantwortung für den Klimawandel und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit als angemessenes Ziel für die Industrieländer ergeben würden.

**4 Das EU-Reduktionsziel von 20 auf 30% (bis 2020, gegenüber 1990) aufstocken:** Es war von vornherein nicht überzeugend, einerseits 30% in Aussicht zu stellen, gleichzeitig aber so zu verhandeln, als sei die EU im Zweifelsfall auch mit nur 20% zufrieden. Dabei erfordert das 20%-Ziel wegen infolge der Wirtschaftskrise zurückgehender Emissionen (die europäischen Emissionen liegen aktuell etwa 10% unter dem Niveau von 1990) ohnehin kaum zusätzliche Anstrengung. Die volkswirtschaftlichen Kosten selbst des 30%-Ziels liegen nach Einschätzung von Experten inzwischen deutlich unter den Kosten, die noch vor der Wirtschaftskrise für die Erreichung des 20%-Ziels angesetzt waren. Das EU-Ziel jetzt auf 30% anzuheben, würde den progressiven Kräften etwa in den USA mehr

Bewegungsfreiheit geben und in der Folge auch China in Zugzwang bringen. Länder wie Norwegen oder Japan haben ehrgeizigere Ziele als die EU, und auch die Ankündigungen vieler Schwellenländer sind beachtlich. Die politischen Bedingungen für eine Aufstockung des Ziels sind damit gegeben. Die EU sollte darüber hinaus noch einen Schritt weitergehen und ein Reduktionsziel von sogar 40% im Rahmen eines umfassenden Abkommens ankündigen, denn ein solches Ziel käme dem fairen Anteil der EU zur Erreichung des 2°C-Ziels näher und ist überdies technologisch und ökonomisch möglich und sinnvoll.

**5 Zugesagte kurzfristige Finanzhilfen neu und zusätzlich bereitstellen:** Die von der Europäischen Union in Kopenhagen zugesagten jährlich 2,4 Mrd. € für die Jahre 2010 bis 2012 müssen *neu und zusätzlich* bereitgestellt werden. Die Bundesregierung will allerdings den deutschen Anteil durch Anrechnen alter Haushaltstitel und Zusagen bestreiten, die bereits in anderen Zusammenhängen gemacht wurden (z.B. die von der Bundeskanzlerin 2008 zugesagten Mittel für Artenschutz und Biodiversität) und beschädigt das nach Kopenhagen ohnehin beschädigte Vertrauensverhältnis zu den armen Ländern weiter. Wichtig ist zudem, dass über die konkrete Verwendung der Gelder in Kooperation mit den armen Ländern entschieden wird. Ein Großteil der Gelder sollte über den Anpassungsfonds des Kyoto-Protokolls fließen, der die volle Unterstützung der Entwicklungsländer hat.

**6 Fortschritte bei der langfristigen Klima-Finanzierung:** Das im *Copenhagen Accord* aufgeführte Ziel der Industrieländer, langfristig Klima-Gelder bereitzustellen, die bis 2020 auf 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr anwachsen sollen, ist ein wichtiger erster Schritt – dem nun der nächste folgen muss. Dazu gehört insbesondere die Klärung, dass dieses Ziel zusätzlich zu dem 0,7%-Ziel der Entwicklungszusammenarbeit zu verstehen ist und später nicht einfach Mittel aus den künftigen Entwicklungshilfebudgets abgezweigt werden, die dann bei der Armutsbekämpfung fehlen, etwa in den Bereichen Grundbildung oder Gesundheitsfürsorge. Die EU sollte dazu beitragen, dass bis zur Klimakonferenz in Cancun politische Einigung hergestellt werden kann über die möglichen Instrumente zur Generierung der Mittel, wie z.B. eine Finanztransaktionssteuer, die zugleich Einkünfte für die in Bedrängnis geratenen Haushalte in den Industrieländern erzielen könnte, aber auch die Versteigerungserlöse aus dem europäischen Emissionshandel oder Einkünfte aus einem Abgaben- oder Emissionshandelssystem für den internationalen Flug- und Seeverkehr. Die von UN-Generalsekretär Ban Ki Moon eingesetzte Arbeitsgruppe sollte in den nächsten Wochen und Monaten diese Vorschläge genauer beleuchten und dann zur Vorkonferenz im Juni in Bonn erste Ergebnisse vorlegen.

**7 Den Copenhagen Green Climate Fund einrichten:** Der Fonds war eine wichtige Forderung der Entwicklungsländer; ihn jetzt richtig aufzulegen kann erheb-

lich dazu beitragen, das Vertrauensverhältnis zu den armen Ländern zu stärken. Entsprechend sollte der Fonds nicht bei der Weltbank angesiedelt werden, wie es sich die USA und Großbritannien vorstellen (das würden die Entwicklungsländer kaum akzeptieren), sondern unter dem Dach der UNFCCC. Der *Petersberg Dialogue* im Mai sollte diese Diskussion anstoßen, die dann kurz darauf auf der Vorkonferenz in Bonn im Juni weitergeführt werden kann. Für Architekturfragen hinsichtlich Verwaltung und Verausgabung der späteren Mittel sollte der Anpassungsfonds des Kyoto-Protokolls Pate stehen, bei dem die Entwicklungsländer angemessen beteiligt sind.

**8 Klimaschutz in Deutschland als Glaubwürdigkeitstest:** Nach dem Beinahe-Scheitern von Kopenhagen werden Fähigkeit und Bereitschaft der Industrieländer, die Transformation ihrer Wirtschaften voranzutreiben, mehr denn je zum Glaubwürdigkeitstest für die internationale Klima-Diplomatie. Deutschland braucht schlüssige Konzepte, wie bis 2050 die Emissionen um 90-95% sinken sollen. Das für Oktober angekündigte Energiekonzept der Bundesregierung bekommt hier eine besondere Bedeutung. Schon jetzt ist aber absehbar, dass es wegen der Langzeitwirkung von heutigen Investitionsentscheidungen, etwa bei der Energieversorgung, mit dem Klimaschutz nicht vereinbar ist, dass in Deutschland weiterhin 24 neue Kohlekraftwerke in Planung oder im Bau sind. Die wichtigsten zukünftigen Arbeitsfelder der Bundesregierung sind der Ausbau der regenerativen Energiequellen (einschließlich Netzintegration), die Wärmedämmung im Gebäudebestand, Effizienzstandards bei Elektrogeräten und der Verkehrsbereich, in dem z.B. ein generelles Tempolimit auf den Autobahnen seit Jahren von der Mehrheit der Bundesbürger befürwortet wird.

**9 Staats- und Regierungschefs nicht aus der Verantwortung entlassen:** Es wundert nicht, dass nach dem Chaos und der Enttäuschung von Kopenhagen das Interesse der Staats- und Regierungschefs für die internationale Klimapolitik verhalten ist. Der Umgang mit dem Klimawandel und seine Bewältigung erfordern aber derart umfangreiche Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft, dass es in Zukunft immer wieder gipfelähnliche Zusammentreffen geben muss, um wichtige politische Richtungsentscheidungen zu fällen. Damit das nicht zu einer Wiederholung der Konfusion von Kopenhagen führt, müssen derartige Gipfel wesentlich besser vorbereitet werden und Mechanismen einschließen, die es erlauben, dass die Themen dieser Gipfel parallel von Experten und Diplomaten vor- und nachverhandelt werden können. Foren wie der G20 können hier vorübergehend genutzt werden, allerdings nur, wenn alle Staatengruppen, also auch die kleinen Inselstaaten oder die am wenigsten entwickelten Länder, am Tisch sitzen, und die Ergebnisse immer wieder in den UNFCCC-Prozess gespeist werden. □

Jan Kowalzig

Jan Kowalzig ist Referent für Klimapolitik und Entwicklung bei Oxfam Deutschland.