

Klimawandel:

Die Übereinkunft von Kopenhagen und der weitere Kurs der internationalen Verhandlungen

Im Dezember 2009 fand unter großer Beachtung der internationalen Medien in der dänischen Hauptstadt Kopenhagen die 15. Konferenz der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (COP15) statt. Zwar wurde das ursprüngliche Verhandlungsziel, die Verabschiedung einer Nachfolgeregelung ab 2013, wenn das Kyoto-Protokoll ausläuft, nicht erreicht, jedoch gab es nichtsdestotrotz deutliche Fortschritte, die von den Staats- und Regierungschefs der einzelnen Staaten in direkten Verhandlungen erzielt wurden. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Bedeutung der COP15 und den künftigen Aufgaben.

Die von der COP15 angestrebte „politische Übereinkunft“

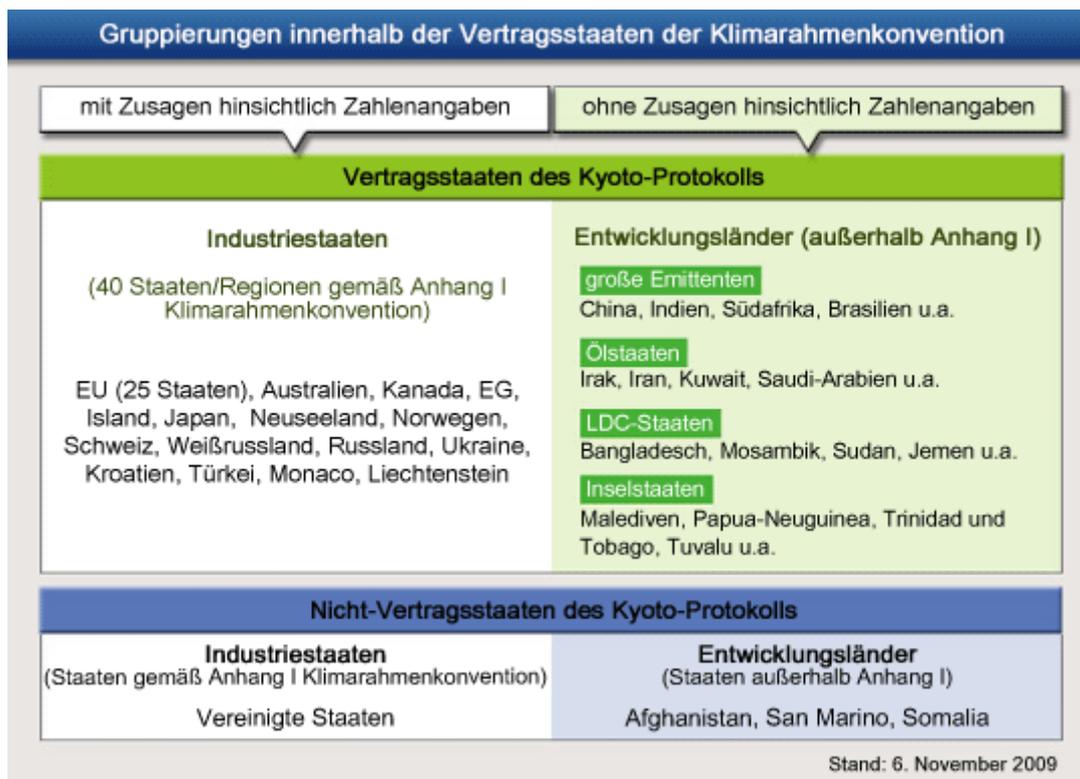
Die Konferenz, über die während ihrer Dauer die Medien täglich und ausführlich berichteten, ging am 19. Dezember mit dem Beschluss zu Ende, die „Übereinkunft von Kopenhagen (Copenhagen Accord) zu berücksichtigen“. Um dieses Ergebnis zu verstehen, muss man wissen, was die COP15 als „Ergebnis der Konferenz“ anstrebte und wie sich das letztendliche Ziel einer „Nachfolgeregelung zum Kyoto-Protokoll“ darstellt. Das derzeit geltende Kyoto-Protokoll ist ein rechtsverbindliches Dokument und besteht aus dem eigentlichen Protokoll mit 28 Artikeln sowie zwei Anhängen. Die Verhandlungen in Kopenhagen wurden nun mit dem Ziel geführt, auch das Nachfolgeabkommen von Kyoto so zu gestalten, dass es als rechtverbindliches Dokument die gleiche Effizienz sicherstellt. Da jedoch bei den Verhandlungen im Vorfeld der COP15 keine eindeutige Richtung in Bezug auf die Grundzüge sowie den Vertragstext festgelegt werden konnte, bemühte man sich bei der COP15 von Anfang an darum, eine „politische Übereinkunft“ zu den Grundzügen zu verabschieden, um den weiteren Weg für die Verhandlungen über die Nachfolgeregelung zum Kyoto-Protokoll ab 2013 zu bereiten.

Wichtigste Punkte der „Übereinkunft von Kopenhagen“

- (1) Weltweites und langfristiges Ziel ist es, den Temperaturanstieg seit Beginn der Industrialisierung auf max. zwei Grad zu begrenzen.
- (2) Die Industriestaaten legen bis 31. 01. 2010 ihre Reduktionsziele bis 2020 und die Entwicklungsländer ihre Maßnahmen zur Reduzierung vor.
- (3) Die Klimaschutzmaßnahmen, bei denen die Entwicklungsländer unterstützt werden, werden kontrolliert (MRV-Mechanismus).
- (4) Die Industriestaaten setzen sich gemeinsam für neue und zusätzliche finanzielle Hilfen ein.
- (5) Der Stand der Umsetzung dieser Übereinkunft wird 2015 neu bewertet.

Abwenden eines Scheiterns der Verhandlungen durch „Berücksichtigen“

Gegen Ende der COP15 fand kurzfristig und unabhängig von einer umfassenden Übereinkunft eine Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs von etwa 30 Staaten und Organisationen statt (u.a. Japan, Vereinigte Staaten, Großbritannien, Australien, Deutschland, Frankreich, China, Indien, Brasilien, Südafrika, Vertreter der Inselstaaten sowie Vertreter der afrikanischen Staaten). Diese Zusammenkunft begann in der Nacht des 17. Dezember und dauerte mit Unterbrechungen den ganzen folgenden Tag und die anschließende Nacht. Hierbei saßen die Staats- und Regierungschefs unmittelbar zusammen, um zu diskutieren und zu verhandeln. Schließlich wurde in der Nacht des 18. Dezember zwischen diesen Staaten und Organisationen die „Übereinkunft von Kopenhagen“ vereinbart. Als aber versucht wurde, diese Einigung weiter zu einer umfassenden Übereinkunft auszugestalten, erhoben einige Staaten, die an dieser Zusammenkunft nicht teilnehmen konnten (u.a. Venezuela, Kuba, Bolivien und Sudan) mit dem Vorwurf, der Prozess zur Erstellung des Dokuments der Übereinkunft sei intransparent gewesen, Einspruch und stellten sich somit gegen eine Verabschiedung des Textes. Da Entscheidungen innerhalb der Vereinten Nationen im Konsensverfahren erfolgen müssen, kommt, wenn auch nur ein einziges Land sich dagegen wendet, ein Resolutionsentwurf oder eine Übereinkunft nicht zustande. So gut wie alle Staaten, darunter die Industrieländer, die Inselstaaten und die ärmsten Länder, forderten die Zustimmung und Verabschiedung dieses Dokuments, während einige Länder mit der Begründung, der Prozess der Erstellung des Dokuments sei nicht transparent gewesen, gegen eine Verabschiedung waren. So einigte man sich letztendlich als ein Ergebnis der COP15, zu der zahlreiche Staats- und Regierungschefs zusammengekommen waren, darauf, die „Übereinkunft von Kopenhagen zu berücksichtigen“, um dadurch den Weg für Fortschritte bei den weiteren Verhandlungen zu bereiten.



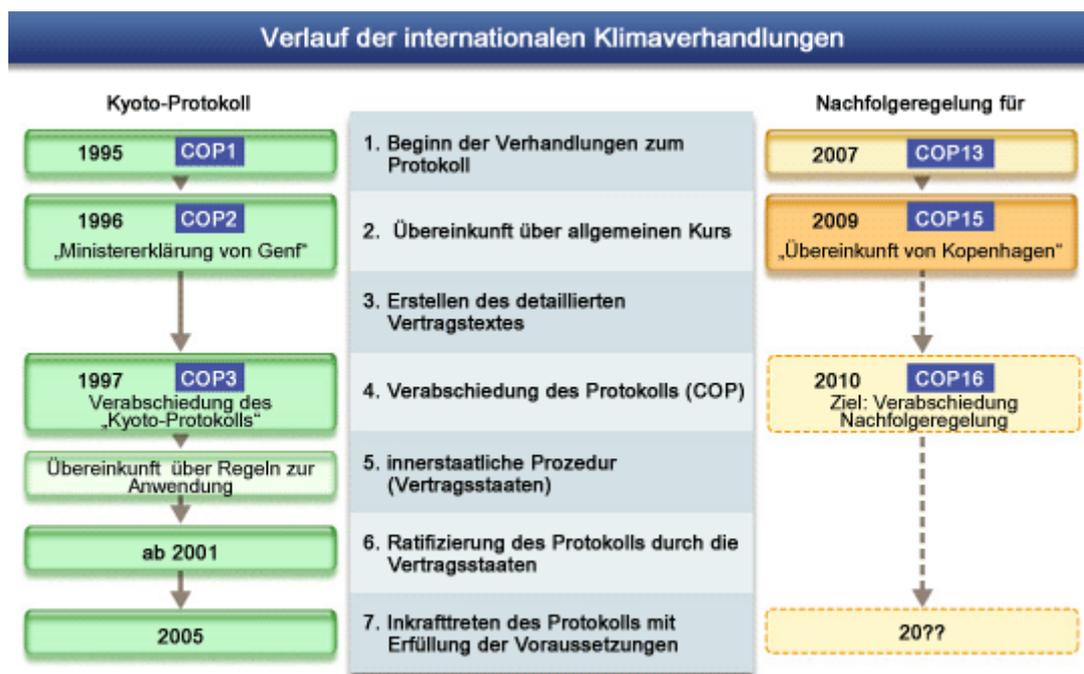
Nie zuvor kamen so viele Staats- und Regierungschefs zu einer VN-Konferenz zusammen

Auch wenn die angestrebte politische Übereinkunft auf der COP15 nicht erreicht wurde, kann die „Berücksichtigung der Übereinkunft von Kopenhagen“, die eine Bekämpfung des Temperaturanstiegs sowie das Vorlegen von Maßnahmen zur Reduzierung der Emissionen unter Einschluss der Entwicklungsländer enthält, als großer Schritt vorwärts bezeichnet werden. Die Auffassungen aller Vertragsstaaten in Übereinstimmung zu bringen, stellt ein außerordentlich schwieriges Unterfangen dar, und oftmals prallen gegenteilige Meinungen aufeinander, weil die einzelnen Länder ihre eigenen Interessen wahren wollen. Allerdings kamen mit 119 Staats- und Regierungschefs so viele führende Politiker wie nie zuvor zu einer Konferenz der Vereinten Nationen zusammen, um direkt miteinander zu diskutieren. Bedenkt man, dass es die Staats- und Regierungschefs selbst waren, die das Dokument erstellten, so kommt der „Übereinkunft von Kopenhagen“ im Verlauf der weiteren COP-Verhandlungen großes Gewicht bei. Man kann sagen, dass dies innerhalb des langen Prozesses bis zur Verabschiedung eines neuen rechtsverbindlichen Dokuments einen realistischen sowie deutlichen Fortschritt darstellt. So meinte z.B. der Generalsekretär der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD), Angel Gurría, zustimmend: „Auch wenn es bis zu einer umfassenden Übereinkunft noch weit ist, konnte doch der weitere Weg für eine internationale Zusammenarbeit und ein gemeinsames Handeln bereitet werden.“

Warum die COP15 eine Nachfolgeregelung zum Kyoto-Protokoll anstrebte

Bei den derzeitigen COP-Verhandlungen geht es um eine Regelung für die Zeit ab 2013. Aber auch beim Kyoto-Protokoll, das die Verpflichtung der Industriestaaten zur Reduzierung der Emissionen für den Zeitraum von 2008-2012 konkret festlegt, dauerte es sehr lange, bis dieses Abkommen in Kraft

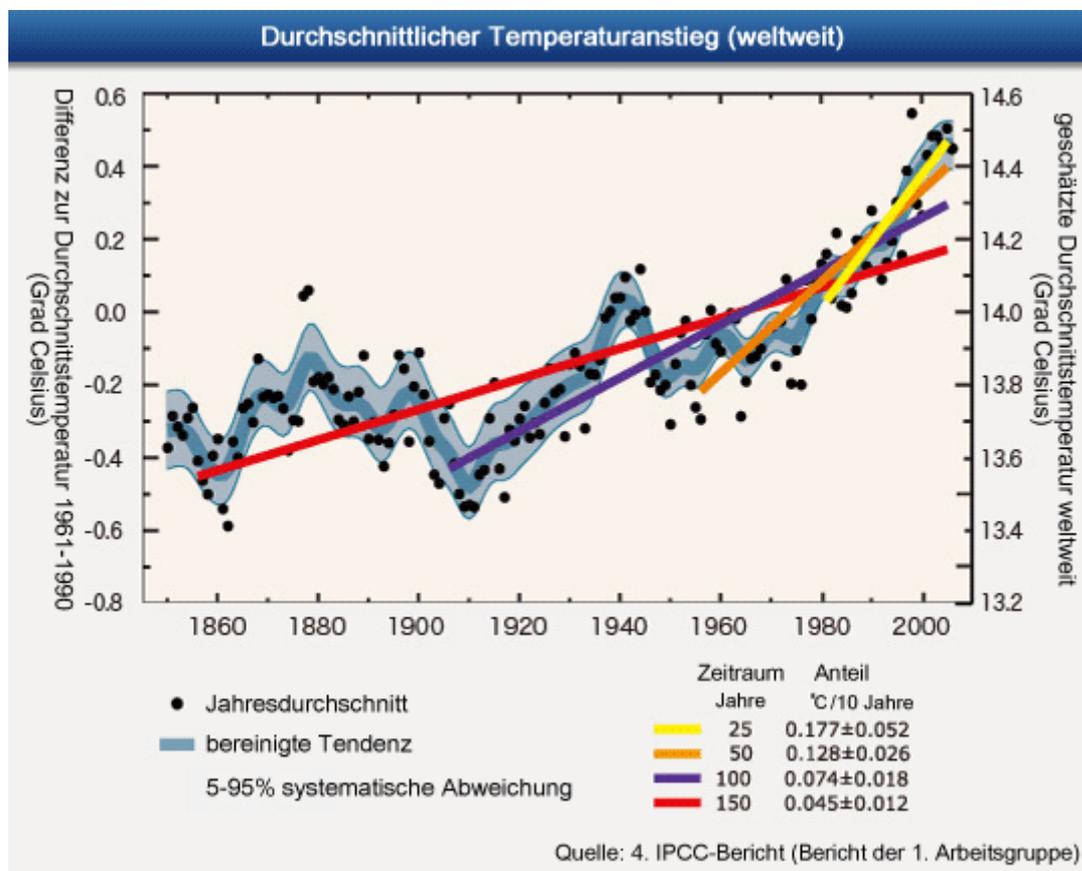
treten konnte. Die Verhandlungen über das Protokoll begannen 1995 mit der COP1, und 1997 wurde es auf der COP3 verabschiedet. Aber auch danach wurden die Diskussionen um die Einzelheiten des Protokolls fortgesetzt, und erst 2005 - acht Jahre nach der Verabschiedung - trat das Kyoto-Protokoll endlich in Kraft. Damit vergingen von der Aufnahme der Verhandlungen bis zum Inkrafttreten insgesamt zehn Jahre. Selbstverständlich bestand die größte Hürde darin, ein Gerüst für die allgemeine Richtung in Bezug auf die Aufgaben zu erstellen und auf dieser Grundlage den konkreten Vertragstext des Protokolls zu formulieren. Auf die Verabschiedung folgten sodann die gesetzlichen Verfahren in den einzelnen Vertragsstaaten. In jedem Vertragsstaat musste das Protokoll die jeweiligen rechtlichen Prozeduren (etwa die Anerkennung durch das Parlament) durchlaufen, um dann letztendlich ratifiziert werden zu können. Erst als die im Protokoll festgelegten Voraussetzungen für sein Inkrafttreten erfüllt waren, konnte es in Kraft treten. Mit Blick auf diesen langen Zeitraum, der für den ganzen Prozess erforderlich war, wurde in Bezug auf das Inkrafttreten der Nachfolgeregelung zum Kyoto-Protokoll, das mit dessen Auslaufen zum Ende des Jahres 2012 in Kraft treten soll, eine Verabschiedung bis Ende 2009 für wünschenswert erachtet. Dieser Termin bildete somit von Anfang an ein wichtiges Ziel der Verhandlungen. Die Übereinkunft von Kopenhagen stellt nun eine Wegmarke innerhalb dieses Verhandlungsprozesses dar, und bis die Verabschiedung eines rechtsverbindlichen Dokuments für die Nachfolgeregelung möglich wird, liegt noch ein langer Weg vor allen Beteiligten.



Die Übereinkunft von Kopenhagen (1) - Begrenzung des Temperaturanstiegs

Was sind nun die Inhalte der „Übereinkunft von Kopenhagen“ und welche Bedeutung haben die bisher geführten Verhandlungen? In Bezug auf die „Temperatur“, die sozusagen die Wurzel des Problems des Klimawandels bildet, wurde die wissenschaftliche Auffassung, den „Temperaturanstieg im Vergleich zur Zeit vor der Industrialisierung auf maximal zwei Grad Celsius zu begrenzen“ bestätigt und der Ausbau einer langfristigen Zusammenarbeit formuliert.

Mit Beginn der Industrialisierung nahm der Ausstoß von Treibhausgasen wie Kohlendioxyd zu, was zu einem weltweiten Anstieg der Temperaturen führte. Dieser Anstieg soll nun begrenzt werden. Der Weltklimarat (IPCC) hat in seinem 4. Bericht aus dem Jahr 2007 festgestellt, dass in den 100 Jahren zwischen 1906 und 2005 die weltweite Durchschnittstemperatur um 0,74 Grad Celsius gestiegen ist. In den letzten 50 Jahren schritt der Temperaturanstieg doppelt so schnell voran wie in den 100 Jahren zuvor, so dass sich die Erwärmung in den letzten Jahren zunehmend beschleunigt. Der Bericht weist zudem darauf hin, dass, sollte diese Entwicklung unverändert anhalten, dies überall auf der Welt gravierende Auswirkungen hätte. 2007 erhielten der Weltklimarat, der diesen alarmierenden Bericht vorlegte, sowie der frühere US-Vizepräsident Al Gore, der am Oscar-prämierten Dokumentarfilm „Eine unbequeme Wahrheit“ mitwirkte, den Friedensnobelpreis für ihr Engagement auf dem Gebiet des Klimaschutzes. Weltweit nahm auch das Bewusstsein für das Problem des Klimawandels weiter zu, und die „Übereinkunft von Kopenhagen“ ist das Ergebnis dieser von der ganzen Staatengemeinschaft geteilten großen Sorge.



Die Übereinkunft von Kopenhagen (2)

- Industriestaaten müssen ihre Reduktionsziele, die Entwicklungsländer Maßnahmen zur Reduzierung vorlegen

Als Nächstes fordert die „Übereinkunft von Kopenhagen“ in Bezug auf die Reduzierung der Treibhausgase, dass die Industriestaaten bis Ende Januar 2010 festlegen, in welchem Umfang sie diese reduzieren wollen (Reduktionsziele), während die Entwicklungsländer bis dahin erklären sollen, wie sie ihre Emissionen reduzieren (Reduktionsmaßnahmen) wollen. Dass somit eine Übersicht möglich wird, in der die Industriestaaten und die Entwicklungsländer ihre Ziele bzw. Maßnahmen eindeutig auflisten, kann in der Tat als Fortschritt bezeichnet werden. Japan hat

unter der Voraussetzung, dass sich alle führenden Länder auf die Gestaltung einer fairen und effizienten Regelung sowie auf ehrgeizige Ziele einigen, angekündigt, dass es seine Emissionen bis 2020 um 25% gegenüber 1990 reduzieren will.

Mittelfristige Ziele der einzelnen Staaten			
	Mittelfristige Ziele der einzelnen Staaten (2020)		
	Basisjahr	Reduzierung in %	
Japan *1	1990	25	Absolute Reduzierung der Treibhausgasemission
27 EU-Staaten *2	1990	20	
Vereinigte Staaten *3	2005	ca.17	
Kanada *4	2006	20	
Australien *5,6	2000	5	
Russland	1990	25	
China	2005	40~45	Reduzierung der CO2-Emissionen pro BIP-Einheiten
Indien	2005	20~25	
Brasilien	—	36.1~38.9	Reduzierung für den Fall, dass keine Maßnahmen erfolgen
Südafrika	—	34	

*1: Teilnahme aller führenden Staaten an fairer u. effizienter Regelung sowie Verkündung ehrgeiziger Ziele als Voraussetzung.
 *2: Verpflichten sich die anderen Industriestaaten zu vergleichbaren Reduzierungen und leisten die Entwicklungsländer einen Beitrag entsprechend ihrer Verantwortung und Fähigkeit, wird die Quote von 20% auf 30% angehoben.
 *3: Reduzierung gegenüber 1990 um 4%. Dies entspricht dem Inhalt des Gesetzentwurfs zum Klimawandel im US-Kongress.
 *4: Reduzierung gegenüber 1990 um 3%.
 *5: Reduzierung gegenüber 1990 um 2%.
 *6: Für den Fall, dass die Schwellenländer entsprechende Reduzierungen zusagen und die Industriestaaten gleich hohe Reduzierungen durchführen, erfolgt eine Reduzierung um max. 15% (gegenüber 1990: 12%). Sollte eine Stabilisierung auf 450 ppm bis 2050 vereinbart werden, steigt die Reduzierung auf 25% (gegenüber 1990: 22%).

Das Konzept der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung“
 Im Rahmen der internationalen Verhandlungen wurden die Entwicklungsländer aufgefordert, ihrerseits „Maßnahmen“ zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen festzulegen, während die Industriestaaten eine „Verpflichtung“ zur Reduzierung eingehen sollen. Sowohl im Kyoto-Protokoll als auch bei den Verhandlungen für eine Nachfolgeregelung erfahren Industriestaaten und Entwicklungsländer bei einer ganzen Reihe von Punkten eine unterschiedliche Behandlung. Dies hat seinen Ursprung in dem Grundsatz der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung“ der Klimarahmenkonvention, die die Grundlage für das Protokoll bildet. Dieses Konzept geht davon aus, dass zwar sämtliche Staaten und Regionen eine „gemeinsame Verantwortung“ hinsichtlich der Klimaerwärmung, die von den Aktivitäten der Menschheit herrührt, haben, dass allerdings zwischen den Industriestaaten, die für die wichtigste Ursache dieser Erwärmung verantwortlich sind, und den Entwicklungsländern, für die dieses nicht gilt, ein „Unterschied“ hinsichtlich des Ausmaßes dieser Verantwortung besteht. Mit anderen Worten: die jetzige Erwärmung wurde vor allem von den Industriestaaten verursacht, so dass es nicht angeht, den Entwicklungsländern eine gleich große Verantwortung wie den Industriestaaten aufzubürden. Sollten aber die Entwicklungsländer, in denen 80% der Weltbevölkerung leben, keinerlei Maßnahmen für die Umwelt ergreifen und

ihre Industrialisierung entsprechend dem bisher üblichen Schema vorantreiben, wäre ein weiterer Anstieg der Treibhausgasemissionen unvermeidlich. Aus diesem Grund sind die Entwicklungsländer aufgefordert, Maßnahmen zur Reduzierung vorzulegen.

Die Übereinkunft von Kopenhagen (3)

- Konsequente Reduzierung der Treibhausgase

Nachdem die Ziele für eine Reduzierung der Treibhausgase einmal festgelegt sind, steht als Nächstes die konsequente Umsetzung dieser Ziele an. Die „Übereinkunft von Kopenhagen“ fordert hierfür eindeutige Regeln bezüglich der Kontrolle der Schritte, die von den Industriestaaten und den Entwicklungsländern unternommen werden (sogenannter MRV-Mechanismus: „Measurable, Reportable, and Verifiable“). Insbesondere die Maßnahmen zur Reduzierung, bei denen die Entwicklungsländer von den Industriestaaten unterstützt werden, sollen Gegenstand der MRV werden, damit sichergestellt ist, dass die Unterstützung der Industriestaaten korrekt mit den Maßnahmen der Entwicklungsländer zur Vermeidung der Klimaerwärmung verknüpft wird. Die konkreten Verfahren für die Messung und Berichterstattung sowie deren Überprüfung in Bezug auf Treibhausgase, die „mit bloßem Auge nicht sichtbar sind“, stellt eine große Aufgabe dar, da hier die Interessen der einzelnen Staaten eng involviert sind. Es ist daher davon auszugehen, dass bis zum Erreichen einer Übereinkunft aller Vertragsstaaten noch schwierige Verhandlungen bevorstehen.

Die Übereinkunft von Kopenhagen (4)

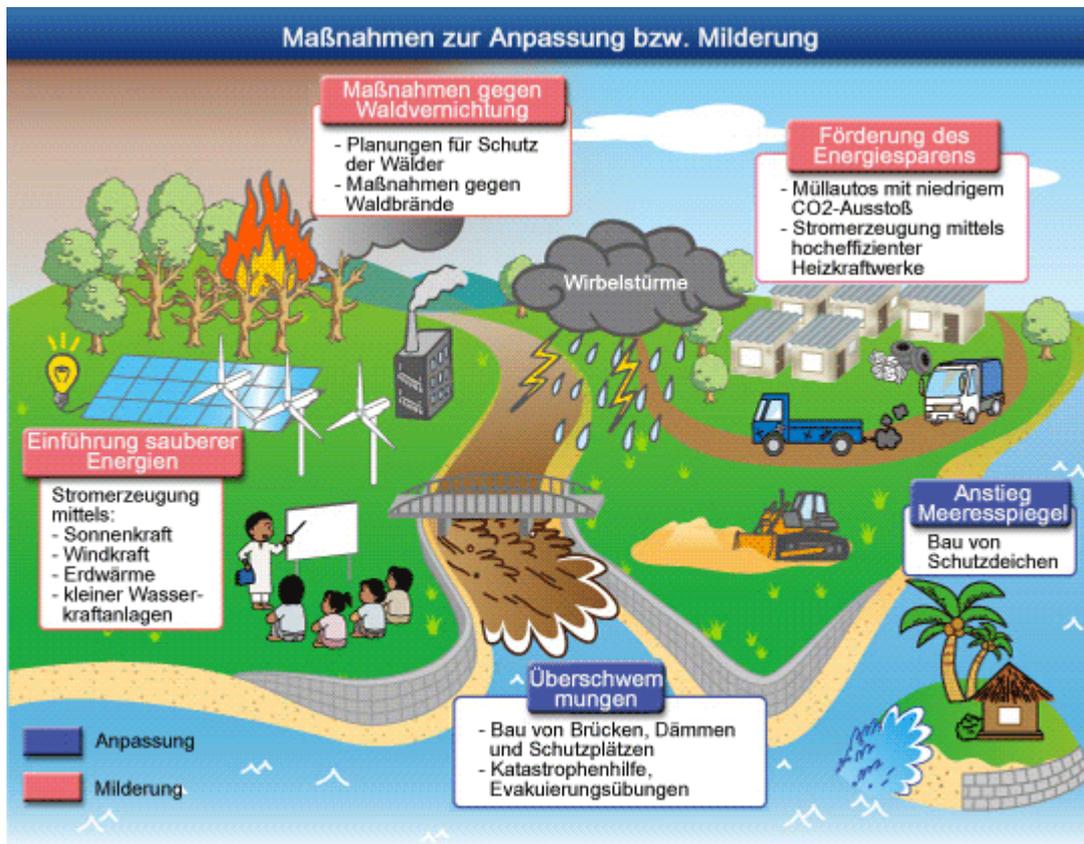
- Unterstützung der Entwicklungsländer

Schließlich enthält die „Übereinkunft von Kopenhagen“ die Zusage, dass die Industriestaaten bis 2012 zusammen 30 Mrd. US-Dollar bereitstellen, um Maßnahmen gegen die Klimaerwärmung in den Entwicklungsländern zu unterstützen, sowie dass sie langfristig bis 2020 jährlich 100 Mrd. US-Dollar mobilisieren wollen. Japan hat auf der Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs der COP15 die „Hatoyama-Initiative“ bekanntgegeben, mittels der in den kommenden drei Jahren bis Ende 2012 der öffentliche und der private Sektor gemeinsam rund 1,75 Bill. Yen (ca. 15 Mrd. US-Dollar) an Unterstützung leisten werden (davon 1,3 Bill. Yen [ca. 11 Mrd. US-Dollar] öffentliche Mittel). Diese Initiative wurde von den anderen Ländern außerordentlich positiv aufgenommen.

Japans Unterstützung für die Entwicklungsländer

Die „Hatoyama-Initiative“ formuliert den grundlegenden Kurs Japans in Bezug auf die Hilfe für die Entwicklungsländer im Bereich Klimawandel. Sie strebt eine weltweite „Vereinbarkeit von Umwelt und Wirtschaft“ an und verfolgt das Ziel, einen Beitrag zum Wandel hin zu einer „Niedrig-Karbon-Gesellschaft“ zu leisten. Da der Anteil der Entwicklungsländer an den weltweiten Treibhausgasemissionen von Jahr zu Jahr weiter zunimmt, wirken sich die Reduzierungen in den Entwicklungsländern in erheblichem Maße auf den Umfang der Reduzierungen insgesamt aus. Japan wird seine Unterstützung in unterschiedlichster Art und Weise anbieten, etwa mittels der Nutzung seiner weltweit führenden Umweltechnologien (beispielsweise die Lieferung von Müllautos mit niedrigem CO₂-Ausstoß oder von Anlagen zur Stromerzeugung durch Sonnenenergie: Milderungsmaßnahmen) oder mittels dringender Soforthilfe, um die Ausweitung von Schäden bei Naturkatastrophen, die durch den Klimawandel verursacht wurden, zu bekämpfen (z.B. der Bau von Deichen

in den Inselstaaten, Hilfe für den Wiederaufbau nach Wirbelstürmen oder das Abhalten von Evakuierungsübungen: Anpassungsmaßnahmen).



Der weitere Kurs im Anschluss an die „Übereinkunft von Kopenhagen“

Dass der Verlauf der in Kopenhagen veranstalteten COP15 weltweit mit so großer Aufmerksamkeit verfolgt wurde, lag auch daran, dass man vom Zeitpunkt des Auslaufens des Kyoto-Protokolls Ende 2012 zurückrechnete und davon ausging, dass man bis Ende 2009 – also im Rahmen der COP15 – eine Übereinkunft in Bezug auf eine Nachfolgeregelung erreichen muss, damit das ganze Verfahren noch rechtzeitig abgeschlossen werden kann. Auch wenn auf der COP15 eine Übereinkunft in umfassender Form nicht erzielt werden konnte, gelang es doch, ein Dokument zu verabschieden (nämlich die Übereinkunft von Kopenhagen), die den weiteren Verhandlungen auf internationaler Ebene großen Schwung verleihen wird. Die Staatengemeinschaft unter Einschluss Japans darf nun bei ihrem Engagement im Kampf gegen die globale Erwärmung nicht nachlassen, denn der Klimawandel stellt eine Aufgabe weltweiten Ausmaßes dar. Daher müssen die Verhandlungen fortgeführt und zu einem möglichst guten Abschluss gebracht werden. Die „Übereinkunft von Kopenhagen“ dient dabei als Ausgangspunkt für die weiteren Verhandlungen, um beispielsweise mit Blick auf die dieses Jahres in Mexiko stattfindende COP16 die Diskussion in den Arbeitsgruppen über ein „Post-Kyoto-Protokoll“ zu beschleunigen.

Anmerkung: Der vorliegende Beitrag erschien am 22. 01. 2010 als 52. Folge der Informationsserie „Die internationale Situation verstehen!“ auf der Webseite des Außenministeriums von Japan.