

DIE ERGEBNISSE VON KOPENHAGEN: FOLGERUNGEN FÜR DIE ÄRMSTEN LÄNDER DER WELT

Susanne Dröge

Die Klimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 hat die Hoffnungen auf einen schnellen internationalen Klimaschutz und einen globalen Interessenausgleich über die Verteilung der Lasten des Klimawandels enttäuscht. Statt einer weitreichenden politischen Willenserklärung, welche zügig in ein international bindendes Vertragswerk überführt werden kann, verabschiedeten die 194 Mitgliedstaaten der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) keine verpflichtende Maßnahmen, sondern nahmen lediglich einen Akkord „zur Kenntnis“. Dieser Akkord wurde von einer Gruppe von 25 Staatschefs sowie Vertretern der EU und VN am Ende der Klimakonferenz zusammengestellt. Er ist weder rechtlich bindend noch enthält er Festlegungen wie weitere Anstrengungen unter dem Dach der Vereinten Nationen in 2010 vorangebracht werden könnten. Zwar finden sich im Kopenhagen Akkord wichtige Grundpfeiler für ein internationales Klimaregime der Zukunft, dennoch ist dies für die 76 ärmsten Länder¹, die größtenteils stark vom



Dr. Susanne Dröge leitet die Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

Zwar finden sich im Kopenhagen Akkord wichtige Grundpfeiler für ein internationales Klimaregime der Zukunft, dennoch ist dies für die 76 ärmsten Länder, die größtenteils stark vom Klimawandel betroffen sein werden, kein zufrieden stellendes Ergebnis.

1 | Die Least Developed Countries (LDCs) umfassen 33 Staaten Afrikas, 15 Staaten Asiens sowie Haiti aus dem karibischen Raum. Die Gruppe der Small Island Development States (SIDS) wurde 1992 auf dem Erdgipfel von Rio de Janeiro gebildet. Hierzu gehören u. a. 38 UN-Mitgliedstaaten aus dem karibischen, dem pazifischen Raum und dem indischen Ozean sowie einige weitere Territorien. Elf der SIDS gehören auch der Gruppe der LDCs an. Vgl. <http://www.unohrrls.org/en/ldc/related/62/> [20.2.2010].

Klimawandel betroffen sein werden, kein zufrieden stellendes Ergebnis. Auf ihrer Dringlichkeitsliste ganz oben steht ein rechtlich bindendes globales Abkommen, welches die Begrenzung der globalen Erwärmung auf durchschnittlich 1,5 Grad Celsius festschreibt und umfassende Zusagen für eine Unterstützung bei der Anpassung an den Klimawandel enthält. Das Interesse der kleinen Inselstaaten (SIDS) und der ärmsten Entwicklungsländer (LDC) an den nun fortzusetzenden Verhandlungen unter dem Mandat des Bali-Aktionsplans der UNFCCC ist naturgemäß groß. Jedoch können sie ohne starke Partner nicht darauf hoffen, bis zu der nächsten Vertragsstaatenkonferenz im November 2010 die Ambitionen für die internationale Klimapolitik zu erhöhen.

KLIMAWANDEL UND DIE ÄRMSTEN LÄNDER

Für die ärmsten Länder der Welt bedeutet der Klimawandel neben Unterentwicklung, Ressourcenknappheit, Staatsverschuldung oder Überbevölkerung eine weitere Gefährdung ihrer Lebensgrundlagen und damit ihre Entwicklungsmöglichkeiten.

Für die ärmsten Länder der Welt bedeutet der Klimawandel neben Unterentwicklung, Ressourcenknappheit, Staatsverschuldung oder Überbevölkerung eine weitere Gefährdung ihrer Lebensgrundlagen und damit ihrer Entwicklungsmöglichkeiten mit sich. In den wissenschaftlichen Untersuchungen zu den Folgen

des Klimawandels für Ernährung, Wasserversorgung, Gesundheit, Land und Ökosysteme werden die negativen Auswirkungen entlang des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur verdeutlicht.² Diese Folgen lassen sich grob abschätzen, sie sind jedoch nicht unbedingt auf alle armen Staaten gleich anzuwenden. Erstens kann eine durchschnittliche Erderwärmung um ein oder zwei Grad Celsius in manchen Regionen durchaus zu weit höheren Temperaturen führen. Zweitens sind die Auswirkungen auf die Lebensgrundlagen von den lokalen Grundlagen und Dispositionen abhängig. Ein bereits unter Dürre leidender afrikanischer Staat wird einen weiteren Rückgang der Niederschläge nicht ausgleichen können. Der Meeresspiegel ist für tieferliegende Küstenregionen existenzbedrohend, für Länder ohne Küsten (landlocked least developed countries – LLCDs) hingegen irrelevant. Insbesondere für die flachen, kleinen Inselstaaten (Small Island Development States, SIDS) zählt jeder Millimeter, ihre Toleranz ist daher sehr gering. Für sie ist das von den G8 auf Drängen Europas formulierte Zwei-Grad-Ziel nicht akzeptat-

2 | Vgl. Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change* (2006), <http://www.occ.gov.uk/activities/stern.htm> [5.2.2010].

bel, weil es ihren Untergang festlegen würde, und sie fordern die Festlegung eines 1,5-Grad-Ziels. Bei diesem Ziel wären die vom Weltklimarat vorhergesagten Folgen gerade noch zu verkraften. Allerdings steuert die Welt mit den in der Atmosphäre vorhandenen Mengen an Treibhausgasen bereits auf rund 1,4 Grad Durchschnittserwärmung zu.

HOHE FORDERUNGEN SEIT FAST 20 JAHREN

Die ärmsten Entwicklungsländer vertreten die Forderung nach einer strengen Begrenzung der Treibhausgasemissionen schon seit Beginn der Verhandlungen unter der Klimarahmenkonvention, als auch die Gruppe der SIDS ins Leben gerufen wurde (1992). Sie konnten jedoch ihren Forderungen seit jeher keinen wirklichen Nachdruck verleihen. Somit ist es bisher immer

Die ärmsten Entwicklungsländer vertreten die Forderung nach einer strengen Begrenzung der Treibhausgasemissionen schon seit Beginn der Verhandlungen unter der Klimarahmenkonvention, als auch die Gruppe der SIDS ins Leben gerufen wurde (1992).

bei Appellen an die Verursacher des Klimawandels geblieben. Aus historischer Sicht sind die OECD-Staaten und für die weitere Zukunft auch die Schwellenländer die Verantwortlichen für ein Voranschreiten der Erderwärmung. Das Potenzial, das Schwellenländer wie China, Indien oder Südafrika für den künftigen Ausstoß an schädlichen Klimagasen haben, wird sich bei den ärmsten Entwicklungsländern nicht annähernd entwickeln. Dies wird ganz besonders im Budgetansatz des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) deutlich. Der WBGU rechnet aus, wie unter den vom Weltklimarat empfohlenen Emissionsentwicklungen und unter der Prämisse des Zwei-Grad-Ziels eine faire Aufteilung der noch zur Verfügung stehenden jährlichen Emissionsmengen auf die Länder der Welt bis 2050 aussehen könnte. Diesem Ansatz folgend könnte Deutschland seinen derzeitigen Ausstoß pro Jahr nur noch zehn Jahre aufrecht erhalten, dann wäre das Guthaben erschöpft. Für Burkina Faso hingegen würde das Budget noch fast 3000 Jahre reichen.³

LÄNDERGRUPPEN IN BEWEGUNG

Die internationale Klimapolitik trägt derzeit den unterschiedlichen Charakteristika von verschiedenen VN-Mitgliedstaaten nicht Rechnung. Unter dem Kyoto Protokoll von 1997 gehören die ärmsten Entwicklungsländer zusammen mit den

3 | Vgl. WBGU (Hrsg.), *Der Budgetansatz*, <http://www.wbgu.de> [5.2. 2010].

Schwellenländern und weiteren unterentwickelten Staaten in eine Gruppe, während die OECD-Staaten, die Transformationsstaaten Osteuropas sowie die Gemeinschaft unabhängiger Staaten zu den Industrieländern zählen. Unter dem Kyoto Protokoll müssen die so genannten Annex-1-Länder (die Industrieländer), die als die historischen Verursacher gelten, Emissionen mindern, während die Nicht-Annex-1-Länder keinerlei Minderungen vornehmen müssen. Dies kommt dem Grundsatz der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ wie er in der Klimarahmenkonvention verankert ist, allerdings nicht nahe. Anhand ihrer Bedeutung für den Klimawandel lassen sich neben den ärmsten Ländern mindestens die Gruppe der Schwellenländer (aufholende Verschmutzer), der Transformationsökonomien (Einbruch der Emissionen nach 1990), der OECD-Staaten (historische Verschmutzer), der OPEC-Länder (ölreich) sowie weiterer Entwicklungsländer unterscheiden. In sich sind diese Gruppierungen aber nicht immer homogen in ihren Interessen. Für die ärmsten Entwicklungsländer ist die Suche nach Allianzen für einen ambitionierten Klimaschutz daher schon immer schwer gewesen.

Als Vorreiter in den Klimaverhandlungen galten seit den neunziger Jahren die SIDS, angeführt von Inselstaaten wie den Malediven oder Tuvalu. Außer der EU vertritt kein anderes Land Forderungen für die internationale Klimapolitik, die den Notwendigkeiten zum Schutz dieser Länder vor einem gefährlichen Klimawandel gerecht werden könnten. Dies ist besonders auffällig, weil das Verhalten der SIDS oder LDCs die Allianzen in den Klimaverhandlungen immer wieder herausfordert oder gar die G77 stört, sobald sich einzelne Länder der G77 aufgrund ihrer Gefährdung durch den Klimawandel mit den SIDS solidarisieren – und sich gegen ihren „Anführer“ China stellen.

Die Ereignisse in Kopenhagen haben erneut gezeigt, dass der Klimaprozess nicht voran kommen wird, wenn an den zwei Untergruppen aus UNFCCC-Mitgliedstaaten festgehalten wird. Da jedoch die Schwellenländer zu den wenig ambitionierten Klimaschützern gehören – sie fürchten um ihre wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten, wenn sie eine höhere Last beim Klimaschutz übernehmen würden – ist es fraglich, ob sich unter ihnen neue Anwälte für eine differenzierte Verantwortlichkeit und somit für die Anliegen der ärmsten Länder finden lassen.

Die Ereignisse in Kopenhagen haben erneut gezeigt, dass der Klimaprozess nicht voran kommen wird, wenn an den zwei Untergruppen aus UNFCCC-Mitgliedstaaten festgehalten wird. Da jedoch die Schwellenländer zu den wenig ambitionierten Klimaschützern gehören – sie fürchten um ihre wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten, wenn sie eine höhere Last beim Klimaschutz übernehmen würden – ist es frag-

lich, ob sich unter ihnen neue Anwälte für eine differenzierte Verantwortlichkeit und somit für die Anliegen der ärmsten Länder finden lassen. Länder wie Russland oder die Ukraine kommen ebenso wenig in Frage wie weitere ölreiche Staaten, die aus Angst um den Verlust ihrer Staatseinnahmen aus fossilen Energieträgern die Klimapolitik mit großer Skepsis betrachten.

DIE ROLLE DER VERSCHIEDENEN ABKOMMEN NACH KOPENHAGEN

Eine international bindende Verpflichtung zum Klimaschutz gibt es derzeit nur unter dem Kyoto-Protokoll (Senkung von sechs Treibhausgasen um 5,2 Prozent bezogen auf das Jahr 1990). Dies soll in der Zeit von 2008 bis 2012 durch die Industriestaaten (Annex-1-Staaten des Kyoto Protokolls) erreicht werden. Darüber hinaus gibt es keinerlei feste internationale Ziele. Angesichts der wissenschaftlichen Erkenntnisse und des steigenden politischen Drucks haben viele der Annex-1-Staaten nationale Ziele bis 2020 angekündigt. Trotz großer Bemühungen seit der Verabschiedung des Bali-Aktionsplans Ende 2007 bei der 13. Vertragsstaatenkonferenz der UNFCCC konnte es in Kopenhagen jedoch nicht gelingen, die Industriestaaten auf eine weitere, diesmal weit höhere Reduktion entlang notwendiger Kürzungen für das Zwei-Grad-Ziel – zwischen 25 und 40 Prozent gegenüber 1990 – unter dem Kyoto-Protokoll festzulegen. Dies ist nicht nur der Höhe der Zielvorgaben geschuldet. Vielmehr steht das gesamte Konstrukt des Kyoto-Protokolls immer mehr in Frage. Zu den Mängeln gehören nicht nur die geringen Ambitionen der bisherigen Ziele oder die fehlende Umsetzung in einigen Unterzeichnerstaaten. Vielmehr erscheint ein Abkommen, das nicht einmal die Hälfte aller internationalen Treibhausgasemissionen regelt, als nicht mehr zeitgemäß. Insbesondere die USA lehnen das Kyoto-Protokoll ab und wollen eine Regelung, die auch China und weitere Schwellenländer mit an Bord nimmt. Für die Entwicklungsländer, auch für viele der ärmsten Staaten, symbolisiert das Kyoto-Protokoll aber ein glaubhaftes Voranschreiten der historischen Verschmutzer, die damit ihrer Verantwortung für den Klimawandel nachkommen.

Neben dem Kyoto-Protokoll wurde 2009 ein neues internationales Klimaabkommen verhandelt, das sich vor allem auf die langfristigen klimapolitischen Ziele festlegen soll. Dazu gehö-

ren alle im Bali-Aktionsplan festgelegten Bereiche: Emissionsminderungen, Anpassungsmaßnahmen, Technologietransfer und Finanzierung. Ein solches Abkommen würde zum ersten Mal auch die Schwellenländer einbeziehen und den internationalen Ausgleich zwischen Verschmutzern und den unter dem Klimawandel leidenden Länder voranbringen. Auch Hilfe für die Erfüllung von Klimazielen wäre vorgesehen, indem Geld und Wissen in die Regionen fließen, die auf dem Weg in eine kohlenstoffintensive Wirtschaftsentwicklung wären, wenn es nicht mit Hilfe der Industrieländer gelingt, diesen Pfad zu verändern. Für die ärmsten Entwicklungsländer ist dies ein viel versprechender Vertragsentwurf, dessen Abschluss sie im Jahr 2010 weiter einfordern werden, weil er zumindest versucht, die Klimapolitik mehrdimensional zu verankern. Vor und in Kopenhagen ist es aber nicht gelungen, eine Fortsetzung der Verpflichtungen unter dem Kyoto-Protokoll oder ein neues (Kopenhagen-)Abkommen auf den Weg zu bringen. Für die ärmsten Staaten war dies ein Rückschlag.

Der Kopenhagen-Akkord enthält einige Eckpunkte aus den zweijährigen Verhandlungen zu einem umfassenden Klimaabkommen. Hierzu gehört das Zwei-Grad-Ziel, die Notwendigkeit der Anpassungshilfe, der Beitrag aller großen Länder zu einer Reduktion von Treibhausgasen – dieser wird in eine Liste zum Akkord eingetragen – sowie ein Finanzpaket von 30 Milliarden Dollar mit sofortiger Inkraftsetzung und einer Laufzeit bis 2012.

Der Kopenhagen-Akkord enthält einige Eckpunkte aus den zweijährigen Verhandlungen zu einem umfassenden Klimaabkommen. Hierzu gehört das Zwei-Grad-Ziel, die Notwendigkeit der Anpassungshilfe, der Beitrag aller großen Länder zu einer Reduktion von Treibhausgasen – dieser wird in eine Liste zum Akkord eingetragen – sowie ein Finanzpaket von 30 Milliarden Dollar mit sofortiger Inkraftsetzung und einer Laufzeit bis 2012. Das 1,5-Grad-Ziel findet am Ende des Akkords Erwähnung: In 2015

soll der Akkord überprüft werden entlang der wissenschaftlichen Grundlagen des Klimawandels und mit Blick auf die langfristigen Zielsetzungen, welche auch zum 1,5-Grad-Ziel in Bezug gesetzt werden sollen. Die langfristigen Ziele, die ein wesentlicher Bestandteil eines neuen umfassenden Vertragswerks werden sollen, beziehen sich auf die Emissionen im Jahr 2050. Zunächst schien es, als ob eine große Zahl von Staaten ein solches Ziel verkünden könnte, jedoch hat sich in Kopenhagen gezeigt, dass die großen Schwellenländer jegliches Interesse an einer solchen Festlegung verloren hatten. Stattdessen enthält der Kopenhagen-Akkord nur zwei Listen, in welche die Annex-1- und die Nicht-Annex-1-Staaten ihre freiwilligen nationalen Emissionsminderungsziele für 2020 eintragen können.

Mit einem solchen Ansatz – der freiwilligen Ankündigung von Emissionszielen statt einer Verhandlung über eine Lastenteilung entlang global formulierter Ziele – ist es nicht möglich, die Folgen des Klimawandels zu kontrollieren. Die vor Kopenhagen von verschiedenen Länder angekündigten Zahlen reichen lediglich für eine Begrenzung der globalen Temperaturkurve auf bestenfalls drei Grad Celsius. Die Reaktion von den Malediven oder Tuvalu auf den Kopenhagen-Akkord war eindeutig: sie sahen ihren Untergang als besiegelt an. Wie schon oft in der Geschichte der UNFCCC wollten sie jedoch nicht als diejenigen dastehen, die einen Konsens verhindern, und sind in der entscheidenden Sitzung doch auf einen unterstützenden Kurs eingeschwenkt. Wieder einmal wurde deutlich, wie sehr sie auf jeglichen noch so kleinen Fortschritt in der Klimapolitik angewiesen sind.

Mit einem solchen Ansatz – der freiwilligen Ankündigung von Emissionszielen statt einer Verhandlung über eine Lastenteilung entlang global formulierter Ziele – ist es nicht möglich, die Folgen des Klimawandels zu kontrollieren.

Ein wesentliches Problem mit den Angaben zu den Minderungszielen unter dem Kopenhagen-Akkord ist, dass die freiwilligen nationalen Ziele nicht unmittelbar vergleichbar sind. Zum Beispiel bezieht sich das Ziel der EU, bis 2020 ihre CO₂-Emissionen um 20 Prozent zu verringern, auf das Basisjahr 1990. Das Ziel der USA für 2020 beträgt minus 17 Prozent, aber mit dem Basisjahr 2005 (umgerechnet auf 1990 sind dies rund vier Prozent). Dagegen hat sich China zu gar keinem absoluten Ziel verpflichtet, sondern angekündigt, die CO₂-Intensität der Wirtschaft um 40 bis 45 Prozent bis 2020 zu senken (Basisjahr 2005). Intensitätsziele sind jedoch schwer in absolute Ziele umzurechnen, weil sie sich auf die Wirtschaftsleistung (BSP) beziehen, welche für die Zukunft unsicher ist. Für die Erreichung eines globalen Temperaturziels ist zumindest eine Umrechnung in absolute Ziele notwendig, wenn die wissenschaftlichen Erkenntnisse ernst genommen werden. Hinzu kommt, dass die tatsächlichen Anstrengungen in beide Richtungen abweichen werden. Entweder, weil Klimabilanzen schön gerechnet werden, z.B. weil die Datenlage nicht ausreichend verlässlich ist. Oder es gibt weitere nationale Politikmaßnahmen, die sich auf die Treibhausgasemissionen auswirken, die aber nie in den internationalen Verhandlungen auftauchen, weil es politisch nicht möglich war oder sein wird, diese Anstrengungen als international verpflichtende Maßnahme festzulegen. Nicht nur für China, auch für die USA ist es politisch sehr schwer, die internationalen Zusagen den Entscheidern zuhause zu „verkaufen“

oder umgekehrt deren uneingeschränkte Unterstützung zu erhalten. Diese Aspekte machen ein Abschätzen der tatsächlichen Entwicklung des Klimawandels sehr schwer. Sie machen auch deutlich, dass es weiteren Drucks bedarf. Insbesondere könnte der bereits eingetretene Wettbewerb zwischen den industrialisierten Ländern zu höheren Ambitionen beitragen. Diesen Druck können jedoch die ärmsten Länder der Welt nicht aufbauen. Die Ambitionen müssen aus den großen Staaten kommen, welche ihre Klimapolitik über Innovationskraft, Effizienz im Umgang mit Ressourcen und Technologieführerschaft definieren.

ANPASSUNGSHILFEN DRINGEND NOTWENDIG

Lange war die Anpassung an den Klimawandel ein wenig beliebtes Thema bei den internationalen Verhandlungen. Zu groß war die Hoffnung, den Klimawandel nicht zulassen zu müssen, weil es gelingen könnte, ihn aufzuhalten. Erst Mitte der zweitausender Jahre setzte sich die Einsicht durch, dass nur ein Regime, das die Anpassung mit aufnimmt, auch der Problemlage gerecht würde. So wurde 2006 in Nairobi von der UNFCCC der Anpassungsfonds beschlossen, welcher Mittel für Hilfsprojekte bereit hält. Hier handelt es sich jedoch lediglich um Millionenbeträge, während der Bedarf für die Finanzierung von Klimaanpassungsmaßnahmen global bereits in die Milliarden geht.⁴ Die Forderung der Entwicklungsländer ist vor allem, dass die Finanzmittel der Geberländer eindeutig aufgestockt werden und dass sie zusätzlich zur Entwicklungsfinanzierung gewährt werden. Zudem besteht kaum mehr eine Zustimmung, die Verwaltung von Geldern bei der Weltbank anzusiedeln. Da im Kopenhagen-Akkord schon für 2010 bis 2012 insgesamt 30 Milliarden Dollar zugesagt wurden, davon über 7,3 Milliarden Euro (10,3 Milliarden US-Dollar) aus der EU, wird sich noch im Jahr 2010 zeigen, wie die Geberländer auf diese Forderung eingehen werden.

4 | Die Schätzungen der EU Kommission belaufen sich auf rund 100 Milliarden US-Dollar jährlich, die spätestens ab 2020 sowohl für Anpassungs- als auch für Klimaschutzmaßnahmen benötigt werden. Vgl. Europäische Kommission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions, Stepping up international climate finance: A European blueprint for the Copenhagen deal* (Brüssel: COM, 2009), S. 475.

Für die SIDS und andere Least Developed Countries (LDCs) bleibt neben dem 1,5-Grad Ziel das drängendste Anliegen, dass ihnen bei der Anpassung an den Klimawandel geholfen wird. Für sie ist Anpassung direkt mit Entwicklungsförderung verzahnt. Schon heute brauchen sie Hilfe bei der Bewältigung der unmittelbaren Folgen sowie für die langfristige Anpassung. Zu den wichtigsten Punkten gehören der Zugang und das Management von Frischwasser, angepasste Anbaumethoden und veränderte Sorten, physischer Schutz vor Extremwetter (Stürme, Fluten) und auch der Aufbau von Kapazitäten, um das Wissen über die Betroffenheit und über die Anpassungsstrategien weiterverbreiten zu können. Da Anpassung regional sehr unterschiedlich ausgestaltet werden muss, kann sie nur gelingen, wenn sie in Projekten der Entwicklungszusammenarbeit verankert wird – was auch bereits der Fall ist. Jedoch passen die pragmatischen Ansätze der Integration in die Programme der Geberländer nicht zu der Debatte, wie sie auf VN-Ebene geführt wird. Die Eigenständigkeit der Mittel (*additionality*) ist ein wichtiges Anliegen aller Entwicklungsländer aus den historischen Erfahrungen heraus, dass Hilfszusagen oftmals nicht voll eingehalten wurden. Aber auch aus Gründen der klimapolitischen Gerechtigkeit, also der historischen Verantwortung der großen Staaten für den Klimawandel, wird die Nachvollziehbarkeit der Mittelströme gefordert. Die getrennte Behandlung der Klimafinanzierung von der offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) soll vor allem verhindern, dass die Klimagelder für eine Aufbesserung der Zahlungsstatistik genutzt werden. Im Rahmen der Millennium-Entwicklungsziele der VN haben die Geberländer versprochen, jährlich 0,7 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts als Transfers bereitzustellen. Dieses Ziel wird nur von wenigen Ländern erreicht, u. a. Norwegen und Schweden (Deutschland erreichte 2008 lediglich 0,38 Prozent⁵). Eine An- oder Verrechnung liegt für viele nationale Ministerien nahe, da die Mittelbereitstellung für Klimaprojekte im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit entschieden wird. Eine besondere Situation hat sich in Deutschland ergeben, weil die Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionsrechten unter dem europäischen Emissi-

Für die SIDS und andere Least Developed Countries (LDCs) bleibt neben dem 1,5-Grad Ziel das drängendste Anliegen, dass ihnen bei der Anpassung an den Klimawandel geholfen wird. Für sie ist Anpassung direkt mit Entwicklungsförderung verzahnt. Schon heute brauchen sie Hilfe bei der Bewältigung der unmittelbaren Folgen sowie für die langfristige Anpassung.

5 | Vgl. <http://www.bmz.de/de/zahlen/deutscherbeitrag/index.html> [20.2.2010].

onshandel teilweise für ausländische Interessenten zur Verfügung stehen. Diese Gelder werden über das Umweltministerium direkt für ausländische Klimaschutzprojekte vergeben. Ob eine solche Trennung künftig weiter möglich sein wird, ist angesichts der Haushaltslage nach der Wirtschaftskrise 2008/2009 jedoch fraglich. Die Verwendung der Finanzmittel vor Ort kann allerdings nicht von den Infrastrukturen der Entwicklungszusammenarbeit getrennt werden – zu groß wären die Ineffizienzen durch den Aufbau paralleler Systeme und der somit künstlichen Trennung.

DIE ROLLE IN DEN INTERNATIONALEN VERHANDLUNGEN

Das Ergebnis von Kopenhagen ist auf ungewöhnlichem Wege zustande gekommen. Der Kopenhagen-Akkord wurde kurz vor Ende der Verhandlungen von 25 Staats- und Regierungschefs ausgehandelt. Dies waren im Wesentlichen die Mitglieder der G20 und nur wenige Vertreter der ärmsten Staaten.⁶ Die Punkte des Akkords ähneln stark jenen wichtigen Forderungen, die die EU und mit ihr die Entwicklungsländer in die Verhandlungen getragen haben und für die ein neues internationales Abkommen geschaffen werden soll. Jedoch sind auch wichtige Aspekte wie z.B. die Festlegung von langfristigen Zielen bis 2050 nicht enthalten.

Die armen Staaten haben wenig zu bieten, wenn es um den internationalen Klimaschutz oder die weiteren Themen in der Klimapolitik geht. Als die am stärksten Betroffenen der globalen Effekte des Klimawandels können sie nur Forderungen stellen oder ihr Vetorecht bei den VN-Prozessen nutzen. Sie sind sie vollständig auf die Vereinten Nationen angewiesen. Wenn die Klimaverhandlungen nicht unter deren Dach verbleiben, würde es keine Möglichkeit der Einflussnahme der ärmsten Länder geben. Nur aufgrund des Konsensprinzips, bei dem jedes Land eine Stimme hat, können die ärmsten Länder Druck auf die Industrie- und Schwellenländer ausüben oder ihren Belangen überhaupt Gehör verschaffen.

6 | Anwesend waren Algerien, Australien, Bangladesch, Brasilien, China, Äthiopien, Deutschland, Frankreich, Grenada, Indien, Indonesien, Japan, Korea, Lesotho, Malediven, Mexiko, Kolumbien, Norwegen, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika, Spanien, Sudan, Vereinigtes Königreich, USA sowie der UN-Generalsekretär, der EU-Kommissionspräsident und der Generalsekretär des Sekretariats der Klimarahmenkonvention.

DIE SUCHE NACH PARTNERN

Für die ärmsten Länder der Welt, die SIDS und LDCs, ist es unerlässlich, sich große Partner für die internationalen Klimaverhandlungen zu suchen. Die EU hat sich seit Jahren als Anwältin dieser Ländergruppen verstanden. In den zwei Jahren vor Kopenhagen wurde die für die Konferenz 2009 verantwortliche dänische Umweltministerin nicht müde, das Anliegen der Entwicklungsländer, insbesondere der SIDS, zu betonen. Dies wäre eine optimale Situation für die SIDS und LDCs gewesen, wenn nicht die EU übersehen hätte, dass sie keinesfalls den Ton in den internationalen Klimaverhandlungen vorgeben konnte. Vielmehr richten sich diese nach den Interessen von China und den USA. Beide haben andere, wenn auch nicht gleichgerichtete Interessen am VN-Prozess als die EU und die ärmsten Staaten.

Für die ärmsten Länder der Welt, die SIDS und LDCs, ist es unerlässlich, sich große Partner für die internationalen Klimaverhandlungen zu suchen. Die EU hat sich seit Jahren als Anwältin dieser Ländergruppen verstanden. In den zwei Jahren vor Kopenhagen wurde die für die Konferenz 2009 verantwortliche dänische Umweltministerin nicht müde, das Anliegen der Entwicklungsländer, insbesondere der SIDS, zu betonen.

Es wäre für die ärmsten Länder wichtig, dass die EU ihre Strategie für eine internationale Klimapolitik gründlich prüft. Zum einen hat die EU die Mittel, große andere Länder zu mehr Ambitionen zu bringen, nicht zuletzt indem sie die bilaterale Zusammenarbeit in wichtigen Sektoren (allen voran der Energieerzeugung) ausbaut. Solche Anstrengungen würden vor allem zu weniger Emissionen führen, auch wenn sie den Nachteil haben, dass sie keinen internationalen Vorgaben folgen. Zum anderen wird die EU ihre Allianzen für ein internationales Klimaabkommen neu schmieden müssen. Die SIDS und LDCs werden weiterhin wichtige Partner im VN-System sein. Die EU kann sich auf die Unterstützung dieser Staaten verlassen, solange sie glaubhaft an einer internationalen Rahmensetzung sowie an hohen Klimazielen festhält.

Allerdings wird es für die EU äußerst schwierig werden, den Zeitplan für eine solche internationale Rahmensetzung vorzugeben. Die zeitlichen Restriktionen sind vielmehr aus den nationalen Bedingungen der „großen Zwei“ ableitbar. Wenn die USA 2010 kein nationales Klimaschutzgesetz auf den Weg bringen, können sie auch nicht international vorsehen. Zu tief sitzt die Abneigung der amerikanischen Legislative gegen internationale Vorgaben. In China hingegen sind internationale Zusagen ein Grund, sich nicht zu hoch zu verpflichten. Dies liegt einerseits an dem Aspekt des „Gesicht-Wahren-

Wollens“, denn zu hohe Ziele könnten unerfüllt bleiben und dann nur ein negatives Image befördern. Andererseits will China sein Wirtschaftswachstum nicht dämpfen, indem es sich das Recht auf die dafür notwendigen Emissionen nehmen lässt. Für die EU und die von ihrer Politik abhängigen Länder bedeutet die gegenüber allen großen Verschmutzern notwendige bilaterale Abstimmung und Rücksichtnahme einen hohen diplomatischen Aufwand. Es gibt dazu aber kaum eine Alternative. Denn der Traum von einer klimapolitischen Lösung, die mehr auf die naturwissenschaftlichen als auf die nationalen Interessen setzt, ist auch im Jahr 2010 eine sehr unrealistische Vision. Die ärmsten Staaten werden sich auf diese Tatsachen einstellen müssen. Ihr Schicksal ist lange bekannt. Darauf immer wieder hinzuweisen, wenn sie ihre Zustimmung unter den VN verweigern, ist ihr Recht und ihre einzige Chance, im Konzert der 194 Staaten gehört zu werden.