

WAS KOMMT NACH KOPENHAGEN?

EIN AUSBLICK AUS DER SICHT AUSTRALIENS UND SEINER ASIATISCH- PAZIFISCHEN NACHBARN

Regina Betz / Johanna Cludius

Die größte Klimakonferenz der Geschichte ist vorbei und zwei Monate später sind die Meinungen über ihre Bedeutung für den Kampf gegen den Klimawandel und zukünftige internationale Klimaverhandlungen weiterhin geteilt. In diesem Artikel wird die Bedeutung, mit Augenmerk auf Australien und einige seiner Nachbarn genauer analysiert.

In einem ersten Abschnitt werden hierzu die letzten, entscheidenden Verhandlungsstunden der Kopenhagen-Konferenz nochmals untersucht und deren Resultate interpretiert. Im zweiten Teil wird die Konferenz von Kopenhagen aus der Perspektive von vier Staaten aus dem asiatisch-pazifischen Raum analysiert. Dies sind im Einzelnen: Australien, China, Indonesien und Tuvalu. Diese Staaten wurden ausgewählt, da sie innerhalb ihrer Region jeweils einen der großen Länderzusammenschlüsse bei den Klimaverhandlungen repräsentieren und während der Konferenz eine wichtige Rolle spielten. Sie alle werden die Auswirkungen des Klimawandels deutlich zu spüren bekommen.

Australien – mit den höchsten Pro-Kopf-Emissionen weltweit – repräsentiert die emissions-intensiven Industrienatio-



Dr. Regina Betz ist Co-Direktorin des Centre for Energy and Environmental Markets an der University of New South Wales, Sydney, Australien



Johanna Cludius arbeitet als Wissenschaftlerin am Centre for Energy and Environmental Markets

nen, die die Entwicklungsländer dazu drängten, sich zu Minderungsmaßnahmen zu verpflichten, während sie für sich selbst gesteckte Reduktionsziele vorstellten und den Entwicklungsländern Finanzmittel für die Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen anboten. China – seit 2007 mit den höchsten Emissionen an Treibhausgasen weltweit – vertritt die großen Entwicklungsländer, die mittlerweile eine aktive Rolle bei den Verhandlungen spielen und bereit sind, eigene Klimaschutzmaßnahmen zu treffen, während sie die historische Verantwortung der Industrienationen für den Klimawandel betonen. Indonesien ist eines der waldreichsten Länder der Erde, das stark von einem neuen Ansatz zum Schutz der tropischen Wälder profitieren könnte. Diesbezüglich wird in diesem Text erörtert werden, wie wichtig es ist, einen Weg zum Schutz der tropischen Regenwälder in Entwicklungsländern zu finden. Tuvalu, schlussendlich, steht für die kleinen Inselstaaten, deren Existenz vom Klimawandel bedroht wird und die trotz ihrer geringen Größe eine wichtige Rolle bei den Verhandlungen gespielt haben.

Im letzten Teil des Artikels werden Erklärungen dargelegt, warum die Konferenz mit dem bekannten Resultat endete, und mögliche Wege zum Fortschritt zukünftiger internationaler Klimaverhandlungen aufgezeigt.

DIE KLIMAKONFERENZ VON KOPENHAGEN

Die Klimakonferenz von Kopenhagen fand vom 7. bis 19. Dezember 2009 statt und war die mit Abstand größte Klimakonferenz aller Zeiten. Sie erhielt enorme öffentliche Aufmerksamkeit. Über 100 Staatschefs nahmen an der Konferenz teil, und 40.000 Personen hatten sich als Teilnehmer angemeldet. Kopenhagen war der Höhepunkt eines Prozesses, der schon im Dezember 2007 beim Klimagipfel in Bali begonnen hatte. Die anwesenden Parteien beschlossen dort die „Bali Roadmap“, nach deren Maßgabe zwei Gremien eine Folgevereinbarung für das 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll vorbereiten sollten. Diese zwei Gremien spiegeln den möglichen Rechtscharakter eines neuen Klimaschutzabkommens wider: Grundsätzlich gibt es zwei Optionen, wie es nach 2012 weitergehen soll. Die erste wäre, alle Staaten gemeinsam unter

Grundsätzlich gibt es zwei Optionen, wie es nach 2012 weitergehen soll. Die erste wäre, alle Staaten gemeinsam unter einem neuen Abkommen gemäß der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) zu vereinen, welches das Kyoto-Protokoll ersetzen würde. Eine zweite Möglichkeit wäre es, ein ergänztes Kyoto-Protokoll beizubehalten und ein separates, neues Abkommen gemäß der Konvention zu vereinbaren, welches dann auch diejenigen Staaten einbeziehen würde, die unter dem Kyoto-Protokoll keine Verpflichtungen eingegangen sind – dies bezieht sich vor allem auf die Vereinigten Staaten und verschiedene Entwicklungsländer.

einem neuen Abkommen gemäß der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) zu vereinigen, welches das Kyoto-Protokoll ersetzen würde. Eine zweite Möglichkeit wäre es, ein ergänztes Kyoto-Protokoll beizubehalten und ein separates, neues Abkommen gemäß der Konvention zu vereinbaren, welches dann auch diejenigen Staaten einbeziehen würde, die unter dem Kyoto-Protokoll keine Verpflichtungen eingegangen sind – dies bezieht sich vor allem auf die Vereinigten Staaten und verschiedene Entwicklungsländer. Im Laufe von zwei Jahren bereiteten die beiden Gruppen Entwürfe für die Konferenz vor, aber am Ende verwendete man keinen als Grundlage für den endgültigen Text der Konferenz – sondern einigte sich auf eine politische Erklärung, die als „Vereinbarung von Kopenhagen“ (Copenhagen Accord) bezeichnet wird.

In der Tat haben die Staatschefs einer kleinen Anzahl von Staaten, darunter die USA, China, Indien und Brasilien, am letzten Konferenztag diesem Text zugestimmt. Viele von ihnen, auch US-Präsident Obama, gaben am späten Freitag Abend der Presse die Vereinbarung von Kopenhagen bekannt und verließen Kopenhagen, obwohl die Vereinbarung erst noch dem Plenum der Parteienkonferenz zur Abstimmung vorgelegt werden musste. Diese Verhandlungen über die mögliche Annahme des Vertrages dauerten fast 13 Stunden. Viele der Staaten, die nicht in die hochrangigen Verhandlungen einbezogen worden waren, verkündeten, dass „eine Übereinkunft, die von einer kleinen Anzahl von Staaten getroffen würde, weder demokratisch noch diplomatisch“¹ sei. Am Ende waren die meisten Länder bereit, dem Vertrag zuzustimmen. Da die Entscheidung jedoch einstimmig getroffen werden musste, verhinderte die Ablehnung einer Hand voll Staaten, unter ihnen Venezuela, Bolivien, Kuba, Nicaragua, Tuvalu und der Sudan, diese formale Annahme. Nach zähen Verhandlungen entschieden die Konferenzparteien am Samstag Nachmittag, den Vertrag „zur Kenntnis zu nehmen“. Das ist weit entfernt von einer rechtlich bindenden Vereinbarung, auf die manche in Kopenhagen noch gehofft hatten. Auch wenn die Konferenz den Vertrag von Kopenhagen formal angenommen hätte, wäre dies nur eine politisch bindende Vereinbarung ohne rechtliche Konsequenzen oder Sanktionsbe-

1 | Earth Negotiations Bulletin, „Summary of the Copenhagen Climate Change Conference“, <http://www.iisd.ca/climate/cop15/> [20.2.2010].

stimmungen gewesen. Bis 31. Januar 2012 können die Staaten ihre Unterstützung für den Vertrag anmelden und ihre Ziele bei der UNFCCC einreichen.

Diese Frist wurde mittlerweile auf unbestimmte Zeit verlängert, aber über 50 Staaten, die insgesamt 80 Prozent der weltweiten Emissionen verursachen und alle großen Industrie- und Entwicklungsländer umfassen, haben bereits ihre Unterstützung angemeldet.² Die Deutlichkeit ihrer Zusicherungen kann als erstes Anzeichen dafür gesehen werden, wohin die Klimaverhandlungen in den nächsten Jahren steuern werden. Die Tatsache, dass die Staaten zum größten Teil nur die vorher angekündigten oder sogar niedrigere Ziele bzw. Minderungsmaßnahmen einreichten, zeigt, dass Kopenhagen die Klimaschutzverhandlungen nicht entscheidend weiter gebracht hat.

DIE VEREINBARUNG VON KOPENHAGEN

Die Vereinbarung von Kopenhagen ist ein sechsseitiges Papier, das zwölf Punkte und zwei Anhänge umfasst, die mit den

Die Vereinbarung von Kopenhagen ist nicht rechtlich bindend, was bedeutet, dass die Staaten keine Konsequenzen fürchten müssen, wenn sie die Bestimmungen nicht einhalten. Aber er ist politisch bindend für diejenigen Parteien, die ihn unterzeichnet haben. Dies hat allerdings keine ernsthaften Auswirkungen, sondern höchstens politische und diplomatische Reaktionen zur Folge, wie etwa öffentliche Kritik an Staaten, die die Bestimmungen verletzen.

Eingaben der Staaten an die UNFCCC gefüllt werden sollen. Die Vereinbarung von Kopenhagen ist nicht rechtlich bindend, was bedeutet, dass die Staaten keine Konsequenzen fürchten müssen, wenn sie die Bestimmungen nicht einhalten. Aber er ist politisch bindend für diejenigen Parteien, die ihn unterzeichnet haben. Dies hat allerdings keine ernsthaften Auswirkungen, sondern höchstens politische und diplomatische Reaktionen zur Folge, wie etwa öffentliche Kritik an Staaten, die die Bestimmungen verletzen.³ In Punkt 1 der Vereinbarung von Kopenhagen wird für die globale Erwärmung ein

Ziel von unter 2 Grad Celsius festgelegt. Eine Überprüfung dieses Ziels ist für 2015 geplant, wobei das Temperaturziel auf unter 1,5 Grad verschärft werden kann. Über hundert Staaten wollten dieses niedrigere Ziel lieber bereits in die aktuellen Vereinbarung aufnehmen. Der Vertrag hält fest, dass

2 | Vgl. Todd Stern, „Statement on the Copenhagen Accord’s January 31 Inscription Deadline“, <http://www.state.gov/g/oes/rls/remarks/2010/136577.htm> [6.2.2010].

3 | Vgl. WRI, „Taking Note of the Copenhagen Accord: What it means“ <http://www.wri.org/stories/2009/12/taking-note-copenhagen-accord-what-it-means> [15.2.2010].

die Staaten „gemeinsam darauf hinwirken sollten, dass die globalen und nationalen Emissionen so schnell wie möglich ihren Höhepunkt überschreiten“⁴, gibt aber kein spezielles Jahr dafür an. Laut dem Weltklimarat (IPCC) muss der Höchstwert spätestens 2017 erreicht werden, um die Klimaerwärmung auf 2 Grad Celsius zu begrenzen.⁵

Das wichtigste, ungelöste Problem der Konferenz ist, dass keine Reduktionsziele für die Staaten festgelegt wurden. Normalerweise wird eine Vereinbarung zwischen den Industrienationen, die strikte Reduktionsziele und finanzielle Hilfen anbieten, und den Entwicklungsländern, die sich im Gegenzug zu irgendwelchen „Minderungsmaßnahmen“ verpflichten, ausgehandelt. In Kopenhagen kam dies hingegen nicht zustande. Stattdessen können die Parteien ihre Zustimmung zur Vereinbarung von Kopenhagen anmelden und Zusagen zur Emissionsminderung einreichen. Diese Emissionsziele der Industrienationen und Minderungsmaßnahmen der Entwicklungsländer bis 2020 bilden den Anhang des Vertrages. Die Frage aber war: Was reichen die Staaten ein? Spiegeln ihre Eingaben das wider, was sie im Vorfeld der Konferenz angekündigt hatten?

Die Vereinigten Staaten etwa hatten ein Reduktionsziel von 17 Prozent gegenüber dem Niveau von 2005 (das entspricht 4 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990) angekündigt. Australien hatte eine weite Zielspanne von 5–25 Prozent gegenüber 2000 (das entspricht rund 5–25 Prozent gegenüber 1990) angegeben, ähnlich wie die EU mit 20–30 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990. Aber nicht nur Industrienationen hatten Minderungszusicherungen gegeben: China will bis 2020 seine Klimabilanz um 40–45 Prozent gegenüber 2005 senken, Indonesien hat 26–41 Prozent festgelegt und Brasilien gab für 2020 ein Ziel von 36–39 Prozent unter dem Normalwert an.

Nur mit ambitionierteren Zielen (bevorzugt ohne Spannen) hätte die Konferenz von Kopenhagen wirklich etwas bewirkt. Dennoch haben alle oben genannten Staaten und alle weiteren, die bisher

Nur mit ambitionierteren Zielen (bevorzugt ohne Spannen) hätte die Konferenz von Kopenhagen wirklich etwas bewirkt. Dennoch haben alle oben genannten Staaten und alle weiteren, die bisher Ziele eingereicht haben, sich an ihre vorher angekündigten Zusicherungen gehalten, nicht aber ihre Ziele verschärft.

4 | UN. *Copenhagen Accord*, Point 2, http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf [15.2.2010].

5 | Vgl. IPCC, *Technical Summary: contribution of Working Group III* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), 39.

Ziele eingereicht haben, sich an ihre vorher angekündigten Zusicherungen gehalten, nicht aber ihre Ziele verschärft.⁶ Einige, wie Australien und die EU, haben tatsächlich eine Zielspanne eingereicht. Das bedeutet, dass eine Vereinbarung über Reduktionsziele grundsätzlich verschoben wurde. Dieser Ansatz, die Reduktionsziele „von unten nach oben“ festzulegen, wurde vielfach kritisiert. Christop Bals, Politischer Geschäftsführer von Germanwatch, meint, dass man bei der Betrachtung der Ziele, die die Staaten bisher bekannt gegeben haben, den Eindruck habe, „man sei eher auf dem Weg zu 3,5 Grad Temperaturerhöhung als zu 2“⁷. In der Vereinbarung fehlen langfristige Emissions-Reduktionsziele. Frühere Versionen enthielten sogar ein Reduktionsziel für globale Emissionen von 80 Prozent bis zum Jahr 2050. Dieses Ziel wurde jedoch im Laufe des letzten Tages fallen gelassen.

Einer der detailliertesten Punkte der Vereinbarung befasst sich mit der Unterstützung für Entwicklungsländer: Zwischen 2010 und 2012 müssen 30 Milliarden US-Dollar und bis 2020 jährlich weitere 100 Milliarden US-Dollar zur Verfügung gestellt werden. Diese Zahlen spiegeln Zusagen der Industrienationen wider, die eher zu Anfang der Konferenz gemacht wurden. Dennoch wurde nicht erklärt, wo dieser Betrag herkommen und wie er eingesetzt werden soll. „Es ist nicht sichergestellt, dass die Mittel nicht einfach durch eine Umbenennung der Hilfen gegen die Armutsbekämpfung aufgebracht werden“⁸, fürchtet Bals. Zudem gibt es Unklarheiten über den neuen „Kopenhagener Klimafonds“ (Copenhagen Green Climate Fund), dessen Gelder der UNFCCC verwalten soll. Da dieser Fonds nicht ohne einstimmigen Beschluss der Parteien gebildet werden kann, müssen die Gelder bis dahin anderweitig verwaltet werden.⁹ Diese logistische Besonderheit könnte sich noch als wertvolles Mittel erweisen, um Druck auf diejenigen Staaten auszuüben, die sich nicht zu deutlichen Minderungsmaßnahmen verpflichten wollen.

Die Vereinbarung von Kopenhagen schafft den so genannten REDD-plus-Mechanismus, der für die „Reduktion von Emis-

6 | Vgl. Countries' submissions to the UNFCCC, <http://unfccc.int/home/items/5262.php> [6.2.2010].

7 | Germanwatch, „Climate Summit in Copenhagen misses its target“, <http://www.germanwatch.org/> [15.2.2010].

8 | Ebenda.

9 | Vgl. WRI, „Taking Note' of the Copenhagen Accord: What it means“.

sionen aus Entwaldung und der Schädigung von Wäldern plus deren Schutz“ sorgen soll. Wenn man bedenkt, dass 17 Prozent der globalen Emissionen aus Flächennutzungsänderung und Forstwirtschaft stammen (und damit hinter dem Energieversorgungssektor mit 26 Prozent und dem Industriesektor mit 19 Prozent die dritte Stelle der globalen Emissionen einnimmt)¹⁰, scheint dies ein bedeutender Schritt zu sein. Es wurde jedoch nicht geklärt, wie dieser Mechanismus funktionieren soll. Während alle zustimmen, dass es wichtig ist, Wälder zu schützen und wieder aufzuforsten, sorgen sich viele über mögliche Tücken eines derartigen Mechanismus. Außerdem führt der Vertrag Details für die Messungen, das Reporting und die Verifizierungen (MRV) der Maßnahmen der Entwicklungsländer näher aus, ein kritisches Thema für China, das sich weigerte, internationale Prüfer ins Land zu lassen. Die endgültige Version des Textes enthält einige Regelungen für internationale MRV-Maßnahmen – Details müssen jedoch noch festgelegt werden.

Man vereinbarte weder eine Frist für die Aushandlung eines rechtlich bindenden Vertrages noch eine Vorstellung zu dessen Struktur. Beides kam in früheren Versionen noch vor. Diese hatten eine Frist bis zur Klimakonferenz in Mexiko im Dezember 2010 gesetzt und auf einen einzigen, rechtlich bindenden Vertrag abgezielt. Zudem fanden, wie bereits genannt, keine langfristigen Reduktionsziele Eingang in den Vertrag, noch eine Festlegung darauf, wann die globalen Emissionen ihren Höchstwert erreichen müssen.

KOPENHAGEN IM ASIATISCH-PAZIFISCHEN KONTEXT

AUSTRALIEN

Um Australiens Klimapolitik und seine Position bei den globalen Klimaverhandlungen zu verstehen, muss man die Besonderheiten der australischen Wirtschaft und Australiens Klima charakteristika genauer betrachten. Australien war schon immer ein trockenes und warmes Land, Forschungen ergaben jedoch, dass die Temperaturen dort wie überall auf der Welt steigen und das Klima während der letzten Jahrzehnte extremer geworden ist. Seit 1910 stieg die Jahresdurchschnittstemperatur um 0,9 Grad Celsius. Die Niederschläge im Süd-

10 | Vgl. IPCC, *Technical Summary: contribution of Working Group III*, 27.

osten von Australien gehen zurück. In Verbindung mit ansteigenden Temperaturen führt dies zu heißeren und immer schlimmeren Dürrephasen. Aufgrund der stärkeren Verdunstung werden geringere Wasserdurchflussmengen verzeichnet, die wichtigsten Stauseen enthalten derzeit nur etwa die Hälfte des langjährigen Durchschnitts. Hitzewellen und die Gefahr von starken Buschbränden – wie im Sommer 2008 – sind häufiger.¹¹

Klimaszenarios sehen für einige Teile Australiens einen Anstieg der Jahresdurchschnittstemperatur um über 5 Grad Celsius bis zum Ende des Jahrhunderts voraus, wenn keine Minderungsmaßnahmen getroffen werden. Aber selbst wenn man den globalen Temperaturanstieg bei unter 2 Grad Celsius halten kann, wird in einigen Teilen Australiens die Temperatur um über 3 Grad Celsius steigen, was zu noch schlimmeren Dürren und Buschbränden führen wird.

Klimaszenarios sehen für einige Teile Australiens einen Anstieg der Jahresdurchschnittstemperatur um über 5 Grad Celsius bis zum Ende des Jahrhunderts voraus, wenn keine Minderungsmaßnahmen getroffen werden. Aber selbst wenn man den globalen Temperaturanstieg bei unter 2 Grad Celsius halten kann, wird in einigen Teilen Australiens die Temperatur um über 3 Grad Celsius steigen, was zu noch schlimmeren Dürren und Buschbränden führen wird, insbesondere wenn die Niederschläge in Folge der vom Menschen ge-

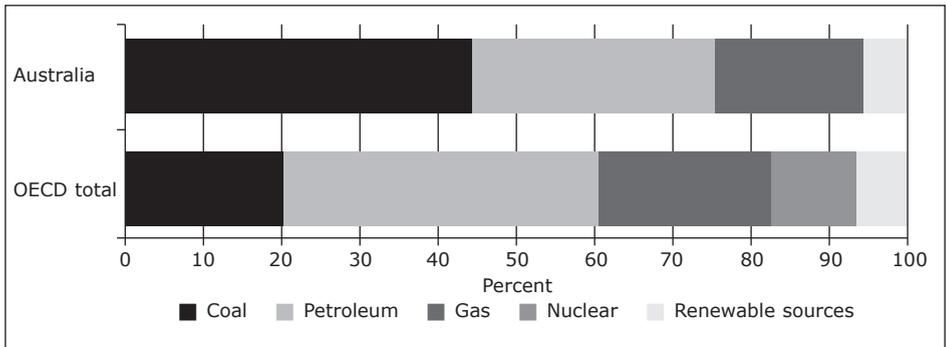
schaffenen Klimaveränderungen weiter zurückgehen, wie dies einige Studien prognostizieren. Komplette Ökosysteme wie das Great Barrier Reef werden kollabieren oder zumindest massiv geschädigt werden. Diese Klimaveränderungen werden wahrscheinlich extreme Nachteile für die australische Wirtschaft als Ganzes, für einige seiner wichtigsten Sektoren, etwa die Landwirtschaft, die Wasserversorgung und das Gesundheitswesen (Todesfälle im Zusammenhang mit extremen Temperaturen), sowie für die geopolitische Stabilität der asiatisch-pazifischen Region („Klimaflüchtlinge“ aufgrund des Meeresspiegelanstiegs) mit sich bringen. Es ist klar, dass Australien ein starkes Interesse daran hat, die globale Erwärmung zu begrenzen. Gleichzeitig hat es jedoch gerade erst die USA als Land mit den höchsten Pro-Kopf-Emissionen in der OECD überholt,¹² vor allem weil die Energieerzeugung stark auf Kohle aufgebaut ist.

Über 40 Prozent der australischen Primärenergie wird aus Kohle gewonnen und dieser Prozentsatz ist in den letzten Jahrzehnten stets gestiegen – genau entgegen dem Trend

11 | Vgl. Ross Garnaut, *The Garnaut Climate Change Review* (Port Melbourne, Vic.: Cambridge University Press, 2008), 105 ff.

12 | Vgl. Ross Garnaut, *The Garnaut Climate Change Review*, 153.

Abbildung Nr. 1, Primärenergieträgereinsatz zur gesamten Energieversorgung im Jahr 2005



Quelle: Ross Garnaut, *The Garnaut Climate Change Review*, 158.

anderer Industrienationen, deren Regierungen verstärkt auf Energieträger mit niedrigeren Emissionen setzen. Bei der australischen Stromerzeugung macht Kohle einen Anteil von 79 Prozent des Energiemixes aus. Darüber hinaus ist das Land auch der weltgrößte Kohleexporteur,¹³ weshalb die Kohlenlobby einen entscheidenden Einfluss auf politische Entscheidungen zum Klimawandel hat. Ein weiteres Merkmal, das Australien von anderen OECD-Staaten unterscheidet, ist die große Menge an potentiell verfügbaren CO₂-Fallen, also CO₂-bindenden Speichern. Das Land besitzt innerhalb der OECD die größte Wald- und Forstfläche pro Kopf.

„Die australische Regierung gilt gemeinhin als Verfolger engstirniger, kurzfristiger Wirtschaftsinteressen ohne große Rücksicht auf die Auswirkungen des Klimawandels auf andere Völker oder zukünftige Generationen.“¹⁴ Bis vor kurzem teilten viele diese Ansicht hinsichtlich der australischen Haltung bei internationalen Klimaverhandlungen. Während Australien 1992 noch eine fortschrittliche Rolle bei den Klimaverhandlungen in Rio spielte, bei denen die UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) ausgehandelt wurde, zeigte sich das Land 1997 bei den Verhandlungen in Kyoto eher kontraproduktiv und drohte damit, keine Vereinbarung zu unterzeichnen, die nicht seinen Erwartungen entsprechen würde. Vorbedingungen für die Zustimmung Australiens waren die Er-

13 | Vgl. http://www.australiancoal.com.au/the-australian-coal-industry_coal-exports.aspx [15.2.2010].

14 | Clive Hamilton, *Running from the Storm* (University of New South Wales Press, 2001), XIII.

laubnis, bis 2012 die Emissionen gegenüber dem Niveau von 1990 beträchtlich zu steigern, sowie die Einrechnung von Abholzungsemissionen in die Berechnungsgrundlage. Und tatsächlich erreichte Australien sein Ziel, von 2008 bis 2012 einen Anstieg der Emissionen um 8 Prozent gegenüber 1990 erlaubt zu bekommen. Für Australien wahrscheinlich noch wichtiger, wurde der Artikel 3.7 in das Protokoll aufgenommen, die sogenannte „Australien-Klausel“. Dieser Paragraph erlaubt die Einrechnung von Abholzungsemissionen in die Basislinie. Da 1990 eine ungewöhnlich große Fläche gerodet wurde, lag die australische Basislinie derart hoch, dass Australien sein Kyoto-Ziel von 108 Prozent erfüllen wird, obwohl die Emissionen ohne die Einrechnung der Rodungen bei etwa 130 Prozent des Niveaus von 1990 liegen werden.¹⁵

Nachdem Australien im Jahr 2007 das Kyoto-Protokoll in Bali unterzeichnete, hat es eine wesentlich aktivere und konstruktivere Rolle bei den globalen Klimaverhandlungen eingenommen. Zudem hat die neue Labour-Regierung einige wichtige nationale Gesetze erlassen, wie das 20 Prozent-Ziel für erneuerbare Energien bis 2020.

Nachdem Australien im Jahr 2007 das Kyoto-Protokoll in Bali unterzeichnete, hat es eine wesentlich aktivere und konstruktivere Rolle bei den globalen Klimaverhandlungen eingenommen. Zudem hat die neue Labour-Regierung einige wichtige nationale Gesetze erlassen, wie das 20 Prozent-Ziel für erneuerbare Energien bis 2020. Gleichzeitig wurde letztes Jahr aller-

dings die Einführung des Gesetzes zur Reduzierung der Kohlenstoffemissionen (Carbon Pollution Reduction Scheme, CPRS), eines australischen Emissionshandelssystems, zweimal vom Senat abgelehnt, sogar nachdem es beträchtlich entschärft worden war (z. B. wurden die Hilfen für den Energiesektor verdoppelt), um die Zustimmung der größten Oppositionspartei zu erreichen. Im politischen Tumult über das Gesetz Ende letzten Jahres wurde der liberale Oppositionsführer Malcolm Turnbull durch den selbsterklärten Klimaskeptiker Tony Abbot ersetzt, was die politische Debatte über die Klimaschutzgesetze noch komplizierter machte.

AUSTRALIENS ROLLE IN KOPENHAGEN

Obwohl auf Australien nur etwa 1,5 Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen¹⁶ entfallen, agierte es in Kopenhagen als Vorsitzender der Dachorganisation einer Reihe von

15 | Vgl. Australian Government, *Australia's Fourth National Communication* (Canberra: Australian Greenhouse Office, 2005), 3.

16 | Vgl. Australian Government, „Australia at Copenhagen“, 14, <http://www.climatechange.gov.au/en/copenhagen/news-index/australia-at-copenhagen.aspx> [15.2.2010].

Industrienationen mit hohem Ausstoß, die gemeinsam für etwa 30 Prozent der globalen Emissionen verantwortlich sind. Die Dachorganisation, die 1997 nach der Annahme des Kyoto-Protokolls entstand, ist ein loser Zusammenschluss nicht der EU angehörender Industriestaaten und umfasst unter anderem Australien, Kanada, Island, Japan, Kasachstan, Neuseeland, Norwegen, die Ukraine und die Vereinigten Staaten. Am Mittwoch, dem 16. Dezember, hielt die australische Klimaministerin Penny Wong im Namen der Dachorganisation eine Rede vor den hochrangigen Teilnehmern. Ihre Rede, andere Aussagen der australischen Delegierten, offizielle Informationen für Nichtregierungsorganisationen bei der Konferenz sowie die offizielle Regierungswebsite „Australien in Kopenhagen“ skizzieren Australiens Position bei den internationalen Klimaverhandlungen.

Australien wollte in Kopenhagen eine einheitliche, rechtlich bindende Vereinbarung für alle Staaten (Option eins) erzielen. Es war für die Aufnahme einer „gemeinsamen Vision“, die die globale Erwärmung auf unter 2 Grad Celsius begrenzt. Wie bereits erwähnt, brachte Australien eine sehr weite Emissionsreduktionsspanne mit an den Verhandlungstisch, die bis zum Jahr 2020 von 5 Prozent bis 15 Prozent unter dem Niveau von 2000 reichte. Für den Fall, dass ein ambitioniertes globales Ziel erreicht und weitere Bedingungen erfüllt worden wären (z. B. die Stabilisierung des atmosphärischen CO₂-Äquivalents bei 450 ppm, erweiterte Reduktionsziele für die Wirtschaft insgesamt von mindestens 25 Prozent unter dem Niveau von 1990 bis zum Jahr 2020), wäre dieses Ziel auf 25 Prozent heraufgesetzt worden. Am 27. Januar 2010 bestätigte Australien, dass es die komplette Zielspanne bei der UN einreichen wird.¹⁷ Eine ziemlich dürftige Zusicherung, da sogar das ehrgeizigste Ziel am unteren Ende der vom Weltklimarat zur Verhinderung eines gefährlichen Klimawandels geforderten Reduktion von 25 Prozent bis 40 Prozent liegt.¹⁸ Australien hätte gerne die Aufnahme eines langfristigen Ziels gesehen und fasst eine Reduktion der Emissionen im eigenen Land um 60 Prozent bis 2050 ins Auge.

Hinsichtlich der Finanzierung unterstützte Australien den zu Beginn der Verhandlungen ausgearbeiteten Konsens, bis

17 | Vgl. SMH, „Turnbull to cross the floor on climate“.

18 | Vgl. IPCC, *Technical Summary: contribution of Working Group III*, 39.

2012 jährlich 10 Milliarden US-Dollar und danach sogar eine noch größere Summe zu mobilisieren. Es betont, wie wichtig es ist, sowohl öffentliche Gelder als auch private Mittel aus dem Emissionshandel aufzubringen. In Bezug auf sein riesiges Flächennutzungspotential plädiert Australien dafür, „dass der Land- und Forstwirtschaftssektor umfassend und angemessen in eine Vereinbarung für die Zeit nach 2012 einbezogen wird.“¹⁹ Schließlich befürwortete Australien die Aufnahme des REDD-Mechanismus in die neue Vereinbarung und hat bereits begonnen, mit möglichen Nutznießern zusammen zu arbeiten. Durch die „Indonesisch-Australische CO₂-Waldpartnerschaft“ hilft es dabei, eines der ersten REDD-Referenzprojekte zu finanzieren und investiert hierin derzeit rund 100 Millionen AUS-Dollar.²⁰

CHINA

In Kopenhagen sahen viele Industrienationen in China einen schwierigen Verhandlungspartner, aber das Land hat in den letzten Jahren einen langen Weg in der Klimaschutzpolitik zurückgelegt und es gibt keine andere Möglichkeit, als China in den Prozess der internationalen Klimaverhandlungen zu integrieren. Seit 2007 hat es den weltweit höchsten Treibhausgasausstoß und gleichzeitig wird es wahrscheinlich eines der Länder sein, die am härtesten vom Klimawandel betroffen sind.

In Kopenhagen sahen viele Industrienationen in China einen schwierigen Verhandlungspartner, aber das Land hat in den letzten Jahren einen langen Weg in der Klimaschutzpolitik zurückgelegt und es gibt keine andere Möglichkeit, als China in den Prozess der internationalen Klimaverhandlungen zu integrieren. Seit 2007 hat es den weltweit höchsten Treibhausgasausstoß und gleichzeitig wird es wahrscheinlich eines der Länder sein, die am härtesten vom Klimawandel betroffen sind: Seine flachen Küstengebiete sind vom Meeresspiegelanstieg und der Trinkwasserverschmutzung be-

droht, was Millionen von Menschen heimatlos machen könnte. Zudem werden sich höchstwahrscheinlich negativen Auswirkungen auf die Landwirtschaft und die Gesundheit der Bevölkerung ergeben und die Anzahl an Naturkatastrophen wie Überschwemmungen, Dürren und Wirbelstürme wird voraussichtlich steigen.

Wenn man China dazu zu bringen will, sich an internationalen Maßnahmen gegen den Klimawandel zu beteiligen, muss man verstehen, dass China die Klimaschutzdebatte unter den Aspekten „der Wahrung Chinas nationaler Souveränität, dem

19 | Australische Regierung, „Australien in Kopenhagen“.

20 | Vgl. Interview mit Dr. Frank Jotzo, Vizedirektor des ANU Climate Change Institute der Australian National University in Canberra am 27.1.2010.

Recht auf wirtschaftliche Entwicklung, der historischen Verantwortung der Industrienationen beim Herangehen an das Problem und der Bereitstellung neuer Mittel und Technologien für Entwicklungsländer“²¹ sieht. Dies spiegelt auch den Standpunkt vieler anderer Entwicklungsländer wider. Da China sich zunehmend um sein internationales Ansehen sorgt und feststellte, dass internationale Investitionen (z. B. durch den CDM) positiv für die chinesische Wirtschaft sein können, ist es in den letzten Jahren kooperativer geworden.

In Kopenhagen war China Teil des großen Verhandlungsblocks der G77/China-Entwicklungsländer. Während es einige Standpunkte der anderen Entwicklungsländer teilt, unterscheidet es sich in anderen Bereichen von ihnen und wird als das Land mit dem höchsten Treibhausgasausstoß und als das größte Entwicklungsland auch als einzelne Stimme gehört. Im Vorfeld der Konferenz von Kopenhagen gab China ein Klimabilanzziel bekannt, das zur Folge hätte, dass es seinen CO₂-Ausstoß pro BIP-Einheit bis 2020 um 40 Prozent bis 45 Prozent unter das Niveau von 2005 senken müsste. Experten schätzen dieses Ziel als drastisch genug ein, um einen deutlichen Politikwandel erforderlich zu machen.²² Darüber hinaus war nie in Frage gestellt worden, dass Premierminister Wen Jiabao an der Konferenz teilnehmen würde, nicht einmal nach der schwierigen zweiten Verhandlungswoche, als im Bella Center Gerüchte aufkamen, Barack Obama würde vielleicht nicht kommen.

China betonte wiederholt die historische Verantwortung der Industrienationen für den Klimawandel – was auch die Meinung vieler Entwicklungsländer wiedergibt – und signalisierte, dass „das Land weder Änderungen an der Roadmap akzeptieren würde noch zuließe, dass ein anderes in Kopenhagen ausgehandeltes Dokument das Kyoto-Protokoll außer Kraft setzt.“²³ Außerdem unterstrich es „die Notwendigkeit, ein schnelles Wirtschaftswachstum zu fördern“²⁴ – der Grund für Chinas Widerstand sowohl gegen langfristige Emissions-

21 | Paul G. Harris (ed), *Global Warming and East Asia* (London: Routledge, 2003), 9.

22 | Vgl. Interview mit Dr. Frank Jotzo, Vizedirektor des ANU Climate Change Institute der Australian National University in Canberra am 27.1.2010.

23 | Chinadialogue, „Copenhagen: what does China want“, <http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/3343> [15.2.2010].

24 | Ebenda.

reduktionsziele als auch ein bestimmtes Jahr, in dem der Höchstwert der chinesischen Emissionen erreicht sein muss. Schließlich verdeutlicht Chinas Weigerung, internationale Kontrollen seiner eigenen Maßnahmen zu akzeptieren, die Angst, dass dies seine nationalstaatliche Souveränität einschränken könnte.

Sowohl die Erwähnung einer einheitlichen, neuen Vereinbarung als auch langfristige Reduktionsziele wurden in den letzten Verhandlungsstunden aus dem endgültigen Text gestrichen, während „Berichten zufolge zwischen den USA und China ein Kompromiss“²⁵ in Bezug auf Überwachung, Berichterstattung und Prüfung (MRV) gefunden wurde, der internationale Aufsicht für diejenigen Maßnahmen erlaubt, die international finanziert werden.

China dementiert die Existenz einer „chinesisch-amerikanischen ‚G2‘-Gruppierung“ und beharrt darauf, dass die „Klimaverhandlungen weiterhin multilateral geführt werden“²⁶. Die letzten Verhandlungsstunden schienen diese Ansicht zu widerlegen; dennoch repräsentieren diese beiden Länder die Spaltung zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern vielleicht am deutlichsten. In Bezug auf das Scheitern einer schärferen Vereinbarung warf China den USA vor, sich zu wenig für die Reduktion eingesetzt zu haben, und die USA beschuldigten China, zu wenig Kooperationswillen zu zeigen. Diese Behauptungen verdeutlichen den Konflikt zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern. Wenn der endgültige Text als ein Kompromiss zwischen den Interessen dieser beiden Staaten erscheint, dann ist er auch ein Kompromiss zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern insgesamt. Es ist allerdings fraglich, ob die Entwicklungsländer gewillt sein werden, eine bindende Reduktionsverpflichtung zu unterzeichnen, solange eine Diskrepanz zwischen dem Unter-2-Grad-Ziel und den von den Industrienationen angekündigten Zielen besteht.

INDONESIEN

Als Inselstaat stehen Indonesien ähnliche Gefahren des Klimawandels bevor, wie den flachen Küstenregionen Chinas: Der durch den Klimawandel bedingte Anstieg des Meeress-

25 | Earth Negotiations Bulletin, „Summary of the Copenhagen Climate Change Conference“, 29.

26 | Chinadialogue, „Copenhagen: what does China want“.

spiegels wird wahrscheinlich Erosionen, Überschwemmungen und eine Trinkwasserknappheit verursachen. Landwirtschaft, Fischerei und Forstwirtschaft und damit auch die Ernährungssicherung und die Gesundheit der Bevölkerung könnten unter langen Dürreperioden, durch starke Regenfälle ausgelöste Überschwemmungen oder einem häufigeren Auftreten anderer extremer Wetterphänomene leiden.

Indonesien wird aber wahrscheinlich nicht nur ernsthafte Konsequenzen des Klimawandels zu spüren bekommen, es ist auch aufgrund von Entwaldung, Waldbränden und der Schädigung von Torfmoorgebieten einer der größten Emittenten weltweit, da das Land „für etwa 7 Prozent des globalen Treibhausgasausstoßes verantwortlich ist, wenn Emissionen aus Flächennutzungsänderung und Forstwirtschaft eingerechnet werden, aber nur für unter 2 Prozent, wenn sie nicht mitgerechnet werden“²⁷. Der Großteil der indonesischen Emissionen stammt aus Flächennutzungsänderungen und der Forstwirtschaft, aber die Emissionen aus dem Energiesektor steigen ständig. Hochrechnungen sehen für Indonesiens Emissionen einen beträchtlichen Anstieg in den nächsten zwei Jahrzehnten voraus. Der indonesische Präsident Yudhoyono hat die Notwendigkeit zu handeln erkannt und kündigte auf dem G20 Gipfel in Pittsburgh im September 2009 ein Reduktionsziel von 26 Prozent unter dem Normalwert bis 2020 an, das im Falle von internationaler Unterstützung auf dem G20-Gipfel in Pittsburgh im September 2009 auf 41 Prozent angehoben werden soll.

Indonesien wird aber wahrscheinlich nicht nur ernsthafte Konsequenzen des Klimawandels zu spüren bekommen, es ist auch aufgrund von Entwaldung, Waldbränden und der Schädigung von Torfmoorgebieten einer der größten Emittenten weltweit, da das Land „für etwa 7 Prozent des globalen Treibhausgasausstoßes verantwortlich ist.

Da Flächennutzungsänderungen und Forstwirtschaft in Indonesien sowohl eine riesige Emissionsquelle als auch gleichzeitig ein einfacher und billiger Weg sind, um Emissionen einzusparen, wird sich auf kurz- und mittelfristige Sicht ein Großteil der Reduktionsbemühungen auf sie konzentrieren (erst ab 2020 wird der Energiesektor immer wichtiger, um Emissionen zu reduzieren).²⁸ Um dies zu ermöglichen, ist es entscheidend, dass Mechanismen gefunden werden, die

27 | Ministry of Finance, *Ministry of Finance Green Paper* (Jakarta: Ministry of Finance and Australia Indonesia Partnership, 2009), 19.

28 | Vgl. Interview mit Dr. Frank Jotzo, Vizedirektor des ANU Climate Change Institute der Australian National University in Canberra am 27.1.2010.

Emissionen aus der Abholzung vermeiden und stattdessen die Wälder verstärkt als CO₂-Fallen nutzen. Da sich etwa 40 Prozent der indonesischen Wälder in schlechtem und weiter verfallendem Zustand befinden,²⁹ gibt es ein riesiges Minderungspotential in diesem Land und die indonesische Regierung treibt die Festlegung eines Mechanismus zur Reduzierung von Emissionen aus Entwaldung und Waldschädigung (REDD) weiter voran.

Ein Mechanismus, mit dem finanzielle Mittel in die Entwicklungsländer geleitet werden, um dort Emissionen zu vermeiden, existiert bereits im Kyoto-Protokoll: der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism, CDM). Allerdings beschränkt sich dieser Mechanismus im Forstwirtschaftssektor auf (Wieder-)Aufforstung und ist projektbasiert. In Indonesien liegt das größte Minderungspotential darin, Rodungen und Torfbrände zu verhindern. Besonders der Konflikt aus der Reduzierung der Abholzung und der Ausdehnung von Palmölplantagen für Biokraftstoffe muss angegangen werden. Um diese Probleme zu lösen, sind statt einzelner Projekte ein Politikwechsel auf nationaler Ebene sowie die Durchsetzung der Gesetze auf lokaler Ebene notwendig. Folglich ist der CDM für Indonesien nicht geeignet; ein weiterer, umfassenderer Mechanismus muss geschaffen werden, der dieses Probleme in Angriff nimmt und Anreize für den nötigen Politikwechsel setzt.

Der REDD-plus-Mechanismus, der nun im Vertrag von Kopenhagen enthalten ist, hat den Vorteil, dass er vermiedene Rodungen und Waldbrände sowie den Schutz der Wälder mit Reduktionszertifikaten belohnt. Der Vertrag definiert das faktische Aussehen nicht genau, aber es wurde darüber gesprochen, statt der Projektebene eine Evaluierung der Programme und Politiken auf nationaler Ebene anzustreben.

Der REDD-plus-Mechanismus, der nun im Vertrag von Kopenhagen enthalten ist, hat den Vorteil, dass er vermiedene Rodungen und Waldbrände sowie den Schutz der Wälder mit Reduktionszertifikaten belohnt. Der Vertrag definiert das faktische Aussehen nicht genau, aber es wurde darüber gesprochen, statt der Projektebene eine Evaluierung der Programme und Politiken auf nationaler Ebene anzustreben. Dadurch würde vermieden, das Problem

der Additionalität oder Zusätzlichkeit aus dem CDM zu übernehmen. In der Tat wäre es im Forstwirtschaftssektor sogar schwieriger, nachzuweisen, dass ein Projekt zu einem deutlichen Emissionsrückgang geführt hat, da die technischen Pro-

29 | Vgl. Ministry of Forestry of Indonesia, *How to make joint national and international actions on REDD work* (Presentation at Copenhagen Climate Change Conference, 2009).

bleme der Messbarkeit und der Definition einer (als Bezugsgröße dienenden) Basislinie generell bei forstwirtschaftlichen Themen viel größer sind als im Industrie- und Energiesektor. Dies könnte mit einem nationalen oder regionalen statt einem projektbasierten Ansatz behoben werden.

Während der Vertrag keine Regeln enthält, um private Mittel in REDD-Projekte fließen zu lassen, scheint er aber ein Schritt dahin zu sein, mehr öffentliche Gelder in REDD zu leiten, was Pilotprojekte erleichtert und dabei hilft, in den Entwicklungsländern die für REDD-Projekte benötigte Infrastruktur aufzubauen. Eine interessante Frage ist, wo das Geld für REDD-Projekte herkommen könnte, sobald ein Markt für REDD-Zertifikate existiert: Während das EU-Emissionsrechtssystem keine Verrechnung mit der Forstwirtschaft zulässt, ist dies mit den vorgeschlagenen Systemen in den USA und Australien möglich. Das würde bedeuten, dass ein Großteil der privaten Mittel, die in REDD-Projekte fließen, aus den Vereinigten Staaten kommen, wenn die Klimagesetze so verabschiedet werden, wie vorgesehen. Europa hingegen fürchtet eine Aufweichung seiner internen Ziele, wenn es eine Einberechnung der Forstwirtschaft in seinem System erlauben würde, und zieht es vor, öffentliche Gelder für diese Projekte aufzubringen (die norwegische Regierung beispielsweise kündigte an, REDD 500 Millionen US-Dollar zur Verfügung zu stellen).

INDONESIEN IN KOPENHAGEN

In Kopenhagen war REDD-plus (Reduzierung der Emissionen aus Abholzung und Schädigung der Wälder plus deren Schutz) eines der am heißesten diskutierten Themen und einer der Bereiche, bei dem sich die indonesische Delegation besonders engagierte. Am 11. Dezember veranstaltete das indonesische Forstwirtschaftsministerium gemeinsam mit der australischen und der deutschen Regierung und dem WWF eine Nebenveranstaltung zum Thema REDD-plus. Auf dieser Nebenveranstaltung präsentierte Indonesien seine Strategie zur Minderung der Treibhausgase. Das Land bestätigte seine Zusicherung, die Emissionen bis 2020 um 26 Prozent gegenüber dem Normalwert zu senken. Als Antwort auf eine Frage aus dem Publikum gab der indonesische Vertreter an, dass dies einer Reduktion von 750 Millionen Tonnen des CO₂-Äquivalents entsprechen würde. Absolute Zahlen wie diese dürfen nur mit Vorsicht interpretiert werden, da sowohl Unklarheiten

über das derzeitige Niveau der Emissionen in Indonesien als auch über deren Wachstumsrate bestehen, aber Experten stimmen darin überein, dass das Reduktionsziel von 26 Prozent eine deutliche politische Anstrengung erfordert und dass eine Zielerreichung vielmehr an Strategien und umgesetzten Maßnahmen gemessen werden sollte, als an einer absoluten Zahl.³⁰

Darüber hinaus ging das Forstwirtschaftsministerium genauer auf die indonesische „REDD-Bereitschaftsstrategie“ ein, mit der die rechtliche, regulative und institutionelle Kompetenz aufgebaut und Methodiken entwickelt werden sollen, um potentielle Projekte zu bewerten und zu überwachen. Kompetenzen, die Indonesien benötigt, um auf den neu etablierten REDD-Mechanismus, den es selbst in das Ergebnis von Kopenhagen aufgenommen haben wollte, reagieren zu können. Ein Teil dieser Strategie ist die Kooperation mit ausländischen Regierungen und Institutionen. Die „indonesisch-australische CO₂-Waldpartnerschaft“ ermöglicht eines der ersten, großangelegten REDD-Referenzprojekte, das sich auf Torfmoorflächen konzentriert, die die Fähigkeit haben, große Mengen an Kohlenstoff zu speichern, die sich aber auch in eine riesige Emissionsquelle verwandeln können, wenn sie nicht erhalten werden.

Als Gastgeber der Konferenz von Bali 2007 hat Indonesien erfolgreich eine Brücke zwischen den Interessen der Industrie- und der Entwicklungsländer geschlagen und spielte bei der Aushandlung der Bali Roadmap eine zentrale Rolle.

Als Gastgeber der Konferenz von Bali 2007 hat Indonesien erfolgreich eine Brücke zwischen den Interessen der Industrie- und der Entwicklungsländer geschlagen und spielte bei der Aushandlung der Bali Roadmap eine zentrale Rolle. Aber laut der Jakarta Post „bot der Mittelweg Indonesien nicht die nötige Bühne“³¹ in Kopenhagen, da es anderen als dem indonesischen Präsidenten Yudhoyono überlassen war, den Vertrag von Kopenhagen zu formulieren. Andererseits, so räumt die Zeitung ein, „gelingt es Indonesien, seine Interessen in dem Vertrag unterzubringen“³², genauer gesagt in Punkt 6, der die Festlegung des

30 | Vgl. Interview mit Dr. Frank Jotzo, Vizedirektor des ANU Climate Change Institute der Australian National University in Canberra am 27.1.2010.

31 | The Jakarta Post, „Indonesia left out in the last hours of Copenhagen talks“, <http://www.thejakartapost.com/news/2009/12/21/indonesia-left-out-last-hours-copenhagen-talks.html> [15.2.2010].

32 | Ebenda.

REDD-plus-Mechanismus fordert. Interessanterweise betrachtet der die Konferenz analysierende Artikel der Jakarta Post nicht die Resultate für Indonesien, sondern nur die Rolle, die es auf der internationalen Bühne spielte. Er weist darauf hin, dass Klimaschutzverhandlungen viel mehr sind, als nur einen Weg zur Reduzierung der Emissionen und Anpassung an den Klimawandel zu finden, sondern ein wesentlicher Teil der Außenpolitik eines jeden Landes.

TUVALU

Tuvalu ist eine polynesische Insel, die etwa auf halber Strecke zwischen Australien und Hawaii liegt, und obwohl es nur 9000 Einwohner hat, trat es auf der Konferenz von Kopenhagen mit lauter Stimme auf, da dieser Inselstaat über seinen Fortbestand als Nation verhandelte. „Tuvalus höchste Erhebung ist nur 3 m hoch“³³ und „ein beschleunigter Anstieg des Meeresspiegels um bis zu 0,6 m oder mehr bis 2100“³⁴ kann bereits bewirken, dass große Teile Tuvalus bis zum Ende dieses Jahrhunderts überflutet sind und seine Einwohner zu Klimaflüchtlingen werden.

Daher war Tuvalus Position bei den Verhandlungen klar: es würde nichts akzeptieren, das nicht der Erwartung gerecht würde, sein Überleben zu sichern. Tuvalus Aufruf am dritten Verhandlungstag, ein erweitertes Kyoto-Protokoll und eine zusätzliche, rechtlich bindende Vereinbarung in einer kombinierten Versammlung zu diskutieren, verursachte viel Aufregung und Widerspruch, besonders von China und Indien, die befürchteten, dass dies von den Verhandlungen über drastischere Zielen für die Industrienationen ablenken würde. „Tuvalus Aufruf zu einer neuen, rechtlich bindenden Vereinbarung weckte auch bedeutenden gesellschaftlichen Rückhalt. Als die Delegierten am Nachmittag in den Plenarsaal zurückkehrten, mussten sie sich ihren Weg durch eine lautstarke Menge bahnen, die ihre Unterstützung für deren Vorschlag zum Ausdruck brachte.“³⁵

Tuvalus Aufruf am dritten Verhandlungstag, ein erweitertes Kyoto-Protokoll und eine zusätzliche, rechtlich bindende Vereinbarung in einer kombinierten Versammlung zu diskutieren, verursachte viel Aufregung und Widerspruch, besonders von China und Indien, die befürchteten, dass dies von den Verhandlungen über drastischere Zielen für die Industrienationen ablenken würde.

33 | Germanwatch, *Climate Change Challenges Tuvalu* (<http://www.germanwatch.org/>), 6.

34 | IPCC, *Impacts, Adaptation and Vulnerability* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), 317.

35 | Earth Negotiations Bulletin, „COP15 #4“, <http://www.iisd.ca/climate/cop15/> [15.2.2010].

Am Freitag der ersten Woche gab die Allianz kleiner Inselstaaten (AOSIS), der auch Tuvalu angehört, ihren Vorschlag für eine neue, rechtlich bindende Vereinbarung bekannt, die das Kyoto-Protokoll ergänzen und beibehalten und ein separates Abkommen unter der UNFCCC einschließen sollte. Sie forderten eine „gemeinsame Vision zur Begrenzung der (Erhöhung der) globalen Durchschnittstemperaturen auf deutlich unter 1,5 Grad Celsius“, die Erreichung des Höchstwertes der globalen Emissionen „spätestens 2015“ und „eine Reduktion um mindestens 85 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990 bis zum Jahr 2050“ sowie eine Reduktion für Industrienationen „von mindestens 45 Prozent unter dem Niveau von 1990 bis 2020“³⁶. Dieser Vorschlag war genau das, was die Wissenschaft gefordert hatte. Dennoch schaffte es der Vorschlag nicht den Verhandlungsprozess zu überstehen. Letztendlich kam Tuvalu eine hervorragende Rolle im abschließenden Plenum zu, als es gemeinsam mit anderen Ländern wie Venezuela und Bolivien den Vertrag von Kopenhagen ablehnte. Dies war nicht überraschend, wenn man bedenkt, dass der enthaltene 2-Grad-Anstieg für Tuvalu einem Abschiedsbrief nahe kommt.

ZUSAMMENFASSUNG

Berücksichtigt man die Position vieler asiatisch-pazifischer Staaten bei den Klimaverhandlungen und den Wandel in ihrer Haltung zur Klimaschutzpolitik, so ist zu folgern, dass die hohen Erwartungen und Hoffnungen, die viele in diese Konferenz gesetzt hatten, nicht unbegründet waren. In der ersten Woche wurde dieser Eindruck durch die positive Atmosphäre unter den Delegierten bestätigt, aber über das Wochenende änderte sich die Stimmung und am Montag der zweiten Woche wurden die Verhandlungen ausgesetzt, nachdem die Gruppe afrikanischer und am wenigsten entwickelter Länder, unterstützt vom Rest der G77/China, den Mangel an Fortschritten kritisiert hatte. Von da an wurden die Verhandlungen äußerst zäh. Die Versammlungen zogen sich jeden Tag bis in die frühen Morgenstunden, die Delegierten wurden sichtlich frustrierter und drückten ihre Besorgnis über den Mangel an echten Fortschritten bei den Verhandlungen aus.

Die Ankunft der 119 Staatschefs und besonders Barack Obamas schien die einzige Möglichkeit, diese festgefahrene Si-

36 | AOSIS, *Proposal by the Alliance of Small Island States (AOSIS)*.

tuation zu durchbrechen, aber die hochrangigen Verhandlungen kamen ebenfalls nicht voran. Erst durch Obamas Besuch beim chinesischem Premierminister Wen in seinem Hotel, in dem er Gespräche mit seinen Amtskollegen aus Indien, Brasilien und Südafrika führte, konnte ein Text vereinbart werden, der dem Plenum zur Schlussabstimmung vorgelegt werden sollte.

Nach Verhandlungsschluss fand jeder schnell einen anderen Schuldigen für das enttäuschende Resultat und es mangelte nicht an Sündenböcken: die Industrienationen – ganz besonders die USA mit ihren nicht ausreichend ambitionierten Zielen, die Entwicklungsländer – ganz besonders China, das die Verhandlungen in einigen strittigen Punkten blockierte, eine Handvoll Länder – darunter Venezuela, Bolivien und Tuvalu –, die die „Vereinbarung von Kopenhagen“ im letzten Plenum angefochten und damit verhindert hatten, oder schlicht die dänische Verhandlungsführung, die von vielen kritisiert wurde.

Zutreffen könnte auch, dass Klimaverhandlungen zu komplex geworden sind, um auf einer Konferenz wie in Kopenhagen zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht zu werden. Ein Entwurfstext für die Verhandlungen, der in den beiden Jahren vor der Konferenz entwickelt worden war, umfasste beinahe 200 Seiten³⁷ – es ist praktisch unmöglich, ihn in nur zwei Wochen durchzuarbeiten, wenn sich komplette Versammlungen allein mit dem Wortlaut einer bloßen Fußnote befassen. Da Klimaverhandlungen mittlerweile breitgefächerte Probleme – von sozialer Gerechtigkeit und Frauenrechten über die Bewahrung der Biodiversität und des Naturerbes bis zu wirtschaftlichen Interessen und dem Ansehen eines Landes auf der internationalen Bühne – mit einbeziehen, haben Klimaverhandlungen schon lange aufgehört, sich nur um den Klimawandel zu drehen. Darüber hinaus und im Gegensatz zu früheren Verhandlungsrunden sind die Entwicklungsländer viel mehr involviert. Von ihnen wird verlangt, selbst Minde-
 rungsverpflichtungen einzugehen und mit China an ihrer Spitze haben sie bei der Behauptung ihres Standpunktes ge-

Zutreffen könnte auch, dass Klimaverhandlungen zu komplex geworden sind, um auf einer Konferenz wie in Kopenhagen zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht zu werden. Ein Entwurfstext für die Verhandlungen, der in den beiden Jahren vor der Konferenz entwickelt worden war, umfasste beinahe 200 Seiten – es ist praktisch unmöglich, ihn in nur zwei Wochen durchzuarbeiten, wenn sich komplette Versammlungen allein mit dem Wortlaut einer bloßen Fußnote befassen.

37 | Vgl. Earth Negotiations Bulletin, „Summary of the Copenhagen Climate Change Conference“, 2.

genüber den Haltungen der Industrieländer an Selbstvertrauen gewonnen.

All dies könnten Hinweise darauf sein, dass die UN vielleicht das falsche Forum sind, um ein derart vielschichtiges Problem zu diskutieren, und dass man nach anderen Verhandlungswegen suchen und stärkeres Gewicht auf bilaterale Abkommen oder Abkommen zwischen einer kleinen Zahl von Staaten legen sollte. Die Ankündigung aller wichtigen Industrienationen, bei ihren eher unambitionierten Reduktionszusicherungen zu bleiben, kann als erstes Anzeichen gewertet werden, dass der Prozess nicht in seiner jetzigen Form weitergeführt werden kann. Nun sind die Vorbereitung und das Resultat der nächsten Konferenz in Mexiko entscheidend für den Fortbestand des UN-Prozesses.

Unabhängig von den Gründen für die Unzulänglichkeiten der Vereinbarung von Kopenhagen scheint die Welt zumindest ein weiteres Jahr warten zu müssen. Das ist umso beklagenswerter, als in Kopenhagen klar wurde, dass die Öffentlichkeit, Wirtschaft und Industriegruppen bereit sind für ein starkes Abkommen: Finanzunternehmen, die Billionen an Investitionen repräsentieren, veröffentlichen ein Dokument, das Maßnahmen gegen den Klimawandel fordert; Google entwickelt ein Programm, das den Energieverbrauch von Haushaltsgeräten misst und ihre Energiebilanzen gegenüber denen der Nachbarn einstuft; große Beratungsfirmen – wie McKinsey und KPMG – diskutieren, ob Emissionsberichte mit Finanzberichten gekoppelt und wie hierzu internationale Standards entwickelt werden könnten; eine ausführliche Umfrage unter Bürgern aller Nationen zeigt eine überwältigende Zustimmung zu einem strengen Klimaschutzabkommen. Das sind nur einige wenige Beispiele, die zeigen, dass die Welt bereit ist und dass nur die Politik hinterher zu hinken scheint. Es gibt immer noch Hoffnung, dass bis zur nächsten Konferenz in Mexiko im Dezember 2010 die politischen Differenzen beigelegt sind und die Delegierten am Ende doch „den Handel besiegeln“.