

Klimaverhandlungen in Warschau

Hängepartie trotz Countdown für ein neues Abkommen?

Susanne Dröge

Vom 11. bis 22. November 2013 treffen sich die Vertragsstaaten der VN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) in Warschau. Sie sollen daran arbeiten, dass 2015 ein neues, umfassendes Abkommen verabschiedet werden kann, das die internationale Klimapolitik für die Zeit nach 2020 regelt. Für dieses Abkommen wird die Festlegung von Emissionszielen flexibel ausgestaltet werden müssen, wenn auch die Schwellenländer und die USA an Bord kommen sollen. Zudem sind seit den 1990er Jahren die Anpassung an den Klimawandel und die Finanzierung der Klimapolitik immer wichtiger geworden und werden integraler Bestandteil des künftigen globalen Abkommens sein. Während Gastgeber Polen die Erwartungen an den Verhandlungsprozess dämpft, verlangt die Generalsekretärin der UNFCCC angesichts der drängenden Probleme und des Zeitdrucks durchgreifende Erfolge in Warschau. Für die EU und Deutschland wird es abermals darum gehen, die Verhandlungen voranzubringen, obwohl eigene Zusagen zu Klimaschutz und Klimafinanzierung noch ausstehen.

Die Warschauer Konferenz der VN-Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) dient der Vorbereitung der Vertragsstaatenkonferenz in Paris 2015. Diese soll mit einem umfassenden Abkommen eine neue Ära internationaler Klimapolitik einläuten. Erst 2012 hatte die internationale Gemeinschaft beschlossen, den Verhandlungsprozess in einer neuen Arbeitsgruppe zu bündeln. Ziel der VN-Klimakonferenz in Polen ist es, klare Verhandlungsschritte bis 2015 zu entwickeln, so dass die Vertragsstaaten im Laufe des Jahres 2014 ihre nationalen Angebote zum Klimaschutz formulieren, ihren Umgang mit der

Anpassung an den Klimawandel und den Haftungsfragen (loss and damage) klären sowie Finanzierungszusagen für den Green Climate Fund (GCF) ausarbeiten können.

Erneutes Scheitern eines Abkommens verhindern

Der VN-Prozess steht aufgrund der Terminsetzung für 2015 vor einer neuen Nagelprobe, denn seit der Konferenz von Kopenhagen 2009 haben sich die Bedingungen nicht verbessert. Vor allem die Folgen der Wirtschaftskrise von 2008/2009 haben den politischen Willen verringert, durch Maßnahmen auf VN-Ebene den Herausforderun-

gen des Klimawandels zu begegnen. Auch die erneuten Warnungen des Weltklimarats (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) vor einer steigenden Erderwärmung und ihren Auswirkungen haben daran bislang nichts geändert. Dennoch gibt es in vielen Ländern beachtliche klimapolitische Anstrengungen. Nationale Klimaschutzmaßnahmen (etwa die Förderung erneuerbarer Energien, die Nutzung von Emissionshandelssystemen oder strikte Emissionsstandards) sind wesentliche Bestandteile der Umsetzung globaler Klimapolitik und müssen in einen neuen Rahmen integriert werden. Dieser sollte daher Anreize schaffen, um die Koordination von Klimapolitiken zu ermöglichen und gleichzeitig die nationalen Ambitionen in einem Wettbewerb um zukunftsweisende Lösungen zu erhöhen. Der Verhandlungsprozess der UNFCCC ist allerdings bisher so schleppend verlaufen, dass für eine Debatte über die Ausgestaltung eines neuen Abkommens kaum mehr Zeit bleibt. Daher steht der Zeitplan für dessen Verabschiedung in Paris 2015 auf wackligen Beinen.

Was kommt nach dem Kyoto-Protokoll?

Die internationale Klimapolitik basiert seit 1997 auf einem völkerrechtlich verbindlichen Vertrag, dem Kyoto-Protokoll. Für die Industrieländer sowie die Transformationsländer Osteuropas und Russland wurden Ziele für die Minderung von Treibhausgasen festgelegt und Instrumente für die effiziente Zielerreichung eingeführt (etwa der Emissionshandel). Entwicklungsländer, zu denen hierbei auch China oder Brasilien zählen, mussten zwar keine Minderungen zusagen, aber ihr Einverständnis zu den Verpflichtungen der Industrieländer geben.

Die Bestimmungen des Kyoto-Protokolls sind jedoch zu starr und werden weder der Dynamik noch den Herausforderungen des Klimawandels gerecht. Dazu gehören das emissionsintensive Wirtschaftswachstum in den aufstrebenden Schwellenländern, allen voran China und Indien, sowie die

Anpassung an den Klimawandel. Viele Staaten müssten schon heute in mehr Hochwasserschutz und Wassermanagement oder neue Anbaumethoden investieren. Dafür muss vor allem den Entwicklungsländern Hilfe angeboten werden. Ebenso wichtig ist, dass Staaten zusammenarbeiten, die mit vergleichbaren Problemen zu kämpfen haben.

Nicht zuletzt haben die finanziellen und technologischen Aspekte der Klimapolitik enorm an Bedeutung gewonnen. Die Förderung von Klimaschutz und Klimaanpassung über gemeinschaftliche Mittel der VN muss in klimapolitischen Vereinbarungen eine herausragende Rolle spielen.

Das Kyoto-Protokoll steht vor allem für einen hohen Grad an Verbindlichkeit beim Klimaschutz. Über diesen Punkt wurde in den vergangenen Jahren am heftigsten gestritten. Auch deshalb ist eine Neuausrichtung auf VN-Ebene zwingend notwendig. Die völkerrechtlich verbindliche Zusage von Klimaschutzzielen durch souveräne Staaten wurde unter dem Kyoto-Protokoll global verhandelt. Nach der Logik eines solchen Verfahrens bestimmt ein Abkommen den Beitrag eines jeden Staates zum VN-weiten Zwei-Grad-Ziel, was hohe Vorgaben für die großen Verschmutzerländer mit sich brächte. Würde nämlich die Aufteilung der 194 UNFCCC-Vertragsstaaten in Industrie- und Entwicklungsländer beibehalten, müssten die Industrieländer bis 2050 eine Vorgabe von minus 80 bis 95 Prozent Treibhausgasausstoß gegenüber 1990 erfüllen, bis 2020 müssten sie zwischen 25 und 40 Prozent weniger Treibhausgase emittieren. Hierfür zeichnen sich derzeit keine Zusagen ab. Stattdessen hat sich seit der Kopenhagener Konferenz 2009 die freiwillige Ankündigung von Klimazielen etabliert (sogenannte *pledges*), die im VN-Prozess gemeldet, überprüft und verifiziert werden (*pledge and review*). Dieses Verfahren führt aber dazu, dass das angestrebte Limit von zwei Grad Celsius überschritten wird.

Flexiblere, aber messbare Ziele?

Die Kyoto-Zielmarken bestimmen für einzelne Perioden den absoluten Rückgang der Menge an nationalen Treibhausgasen gegenüber 1990. Die EU befürwortet weiterhin dieses Basisjahr, die USA bezogen ihr Klimaziel zuletzt auf 2005. Relative Ziele, wie die Absenkung der Emissionsintensität des Wirtschaftswachstums oder die Reduzierung der Energieintensität, werden aufgrund ihrer Flexibilität von zahlreichen Schwellenländern bevorzugt.

Auch die regelmäßige Überprüfung von Klimazielen entlang wirtschaftlicher und technologischer Entwicklungen, wie etwa der Handelsströme oder klimafreundlicher Innovationen, würde zu einer flexibleren Ausgestaltung der globalen Klimapolitik beitragen und sie damit konsensfähiger machen. Allerdings schwindet mit jeder dieser flexiblen Optionen die Chance, die globalen Gesamtemissionen zu steuern.

Ein Verfahren der Zielüberprüfung (review) fungiert als wichtiger Anker für die Glaubwürdigkeit und Reputation der Akteure und muss Teil der Vereinbarungen sein. Als Ergänzung zu den freiwilligen »pledges« zum Klimaschutz kann dieses Instrument Zusagen absichern, denn über die Veröffentlichungspflichten erzeugt es Transparenz und Druck, sich an die freiwilligen Klimaziele zu halten.

Klimapolitik nach 2020: Positionen

Ein neues Abkommen, das den Klimaschutz auf breiter Basis verankert und die Anpassungs-, Finanzierungs- und Technologiefragen einbezieht, muss nach dem UNFCCC-Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Fähigkeiten (common but differentiated responsibilities and respective capabilities, CBDR&RC) ausgestaltet werden. Demnach gelten die Industrieländer als historische Verschmutzer, die aus Sicht der Entwicklungsländer in der Klimapolitik voranschreiten sollten. Die Schwellenländer wiederum gelten als künftige Verschmutzer, die nach Auffassung der Industrie-

länder und der armen Entwicklungsländer einen Beitrag zum Klimaschutz leisten müssen.

Mit dem CBDR&RC-Prinzip wird einerseits versucht, jenen Staaten gerecht zu werden, die durch klimapolitische Maßnahmen ihr Entwicklungsmodell in Frage gestellt sehen. Dazu gehören aufstrebende Schwellenländer, vor allem Indien und die ölreichen Staaten der OPEC, außerdem Russland. Andererseits geht es um jene Länder, die besonders unter dem Klimawandel leiden. Allen voran stellt die Vereinigung der kleinen Inselstaaten (Alliance of Small Island States, AOSIS) Maximalforderungen an den Klimaschutz und markiert damit eine Trennlinie quer durch die G77, der auch China angehört.

Die Industrieländer vertreten ebenfalls gegensätzliche Positionen, berufen sich dabei aber nicht auf das CBDR&RC-Prinzip. Während die EU-Kommission sich für ehrgeizige, absolute Minderungsziele stark macht, damit aber bisher am Widerstand der osteuropäischen Mitgliedstaaten gescheitert ist, setzen die USA lieber auf freiwillige Ziele und wollen Initiativen für einzelne Sektoren starten. Da die USA große Mengen nichtkonventionelles Gas fördert, propagiert die Obama-Administration dies zudem als preisgünstige Lösung für den Klimaschutz.

Auch China möchte vermeiden, dass Klimapolitik sein Wachstum gefährdet. Allerdings bevorzugt Peking inzwischen klimapolitische Instrumente, um die lokale Luftverschmutzung und die Energieverschwendung einzudämmen. Auch die Impulse der Klimapolitik für technologische Innovationen hat die chinesische Regierung erkannt. Sie möchte in der internationalen Klimapolitik künftig an Profil gewinnen. Für die Zeit ab 2020 haben die Verhandler bereits angekündigt, dass ein nationales Klimaziel nach europäischem Vorbild möglich werden könnte. Derzeit hält sich China aber mit Zusagen zurück.

Klimafinanzierung

Um alle 194 UNFCCC-Vertragsstaaten in ein neues Abkommen einzubinden, sind hohe Transferzahlungen nötig. Die Klimafinanzierung wurde durch die Einrichtung des Green Climate Fund 2012 auf eine neue Basis gestellt. Bei der Konferenz in Polen müssen Finanzausgaben erreicht werden, damit der Fonds als finanzielles Rückgrat globaler Zusammenarbeit funktioniert. Ab 2020 soll die als notwendig angesehene Summe von 100 Milliarden US-Dollar jährlich für Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel umverteilt werden. Das Geld soll sowohl aus öffentlichen als auch aus privaten Quellen kommen. Nach Auslaufen der ersten Finanzierungsphase 2010–2012 gibt es weltweit jedoch kaum Zusagen. Deutschland hatte zuletzt 750 Millionen Euro bis 2020 für den GCF angekündigt.

Der GCF wurde bei der UNFCCC angesiedelt. Dies ist ein Verhandlungserfolg der Empfängerländer, denn bisher verwaltete die Weltbank die Umweltfonds. Fortan haben die Entwicklungsländer mehr Mitsprache bei den Transferzahlungen.

Hinzugekommen ist die Debatte über den Umgang mit Verlusten und Schäden durch den Klimawandel (loss and damage). In Warschau soll hierzu vor allem über institutionelle Zuständigkeiten gesprochen werden. Längerfristig wird es aber auch bei Verlusten und Schäden um Transferleistungen gehen.

Gastgeber Polen

Die polnische Regierung hat erklärt, sie erwarte keine weitreichenden Ergebnisse vom VN-Gipfel, denn der VN-Prozess brauche viel Zeit. Dies lässt befürchten, dass die Warschauer Konferenz mit Blick auf 2015 zu einer Hängepartie werden könnte.

Obwohl beim Klimaschutz bis 2020 unter dem Kyoto-Protokoll eine erhebliche Lücke besteht, sieht Polen hier keinen Handlungsbedarf, sondern vertritt die Ansicht, die EU habe mit ihrer 20-Prozent-Marke bereits ein ambitioniertes Klimaziel gesteckt. Die Erhöhung auf 30 Prozent,

die der Forderung nach mehr Klimaschutz gemäß dem CBDR&RC-Prinzip Rechnung trüge, lehnt Polen als zu kostspielig ab. Ohnehin hält Umweltminister Marcin Korolec das Konzept der EU, durch eine Vorreiterrolle andere Länder zum Klimaschutz zu motivieren, nicht für tragfähig. Warschau distanziert sich im Vorlauf des Klimagipfels also klar von der Position anderer EU-Mitgliedsländer sowie der EU-Kommission und vor allem vom Prozess unter der UNFCCC. Für die französische Regierung, die 2015 die entscheidende Vertragsstaatenkonferenz ausrichten wird und auf zügige Verhandlungen hofft, ist dies ein beunruhigendes Vorzeichen. Die Bundesregierung hat versucht, den Prozess außenpolitisch zu stützen, unter anderem über das *Weimarer Dreieck* mit Polen und Frankreich.

Der Countdown läuft

Mit dem Gipfel in Warschau läuft der Countdown für die Konferenz in Paris 2015. Im Jahr 2014 müssen sich die Vertreter der Industrie- und Schwellenländer auf nationaler Ebene darauf verständigen, zu welchen Zusagen sie in einem neuen Abkommen bereit sind. Dies betrifft sowohl die Klimafinanzierung als auch Klimaschutzmaßnahmen und -ziele.

Die EU plant, sich bis 2014 auf ein neues Klimaziel zu einigen, das für 2030 gelten soll. Es müsste auf dem Frühjahrsgipfel im März 2014 verabschiedet werden, damit es noch vor den Wahlen zum Europäischen Parlament und nachfolgend der EU-Kommission feststeht. Für September 2014, also kurz vor der Vertragsstaatenkonferenz in Lima (Peru), hat VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon die Staats- und Regierungschefs zu einem Klimagipfel eingeladen. Dann wird sich auch die Bundesregierung positionieren müssen. Deutschland sollte den GCF nachdrücklich unterstützen und ein neues Klimaziel der EU uneingeschränkt vorantreiben. Dafür ist ein fortlaufender, intensiver Austausch mit Polen und Frankreich notwendig.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364