

Hinsichtlich der Förderung des Rechts der Völker auf Frieden beauftragt der AC sein Mitglied Miguel Alfonso Martínez, ein Arbeitspapier zur Notwendigkeit einer diesbezüglichen Studie zu erstellen (Empfehlung 3/5).

Die Menschenrechte älterer Menschen sind nach Ansicht des AC in unterschiedlichen wirtschaftlichen, institutionellen und familiären Konstellationen gefährdet. Deshalb wird Chinsung Chung aufgefordert (Empfehlung 3/6), bis zur vierten Tagung ein Arbeitspapier zu erstellen.

Der AC hat sich rasch als sachorientiertes Gremium etabliert. Sein Erfolg wird davon abhängen, dass es ihm gelingt, die Balance zwischen menschenrechtlich Wünschenswertem und politisch Durchsetzbarem zu wahren.

**Berichte:** Report of the Advisory Committee on Its Second Session, Genf, 26.–30. Januar 2009, UN Doc. A/HRC/AC/2/2 v. 24.2.2009; Report of the Advisory Committee on Its Third Session, Genf, 3.–7. August 2009, UN Doc. A/HRC/AC/3/2 v. 9.10.2009.

## Umwelt

### Klimarahmenkonvention:

#### 15. Vertragsstaatenkonferenz 2009

#### Kyoto-Protokoll:

#### 5. Vertragsstaatenkonferenz 2009

- Verhandlungen in der Sackgasse
- Kopenhagen-Vereinbarung ›zur Kenntnis genommen‹
- Zwei-Grad-Ziel anerkannt

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll, VN, 1/2008, S. 27ff., fort.)

Die Klimakonferenz von Kopenhagen vom 7. bis 19. Dezember 2009 stellt eine Zäsur in den Klimaverhandlungen dar. Mit etwa 120 teilnehmenden Staats- und Regierungschefs hat die 15. Vertragsstaatenkonferenz (VSK) des **Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen** (kurz: **Klimarahmenkonvention**), gleichzeitig die 5. Konferenz der Vertragsstaaten des **Kyoto-Protokolls**, die Fachnisse der Umweltministerien verlassen und ist im Zentrum der Weltpolitik

angekommen. Allerdings erleichtert dies den Verhandlungsprozess keineswegs: In den Klimaverhandlungen spielen inzwischen wirtschaftspolitische Interessen eine größere Rolle als die Umweltpolitik oder die von den Klimawissenschaftlern eindringlich betonten wissenschaftlichen Anforderungen an die Klimapolitik. Es kann daher nicht verwundern, dass die völlig verfahrenere Verhandlungslage in der Welt handelsorganisation (WTO) sich zunehmend auf die Klimaverhandlungen überträgt. Letztlich geht es um nicht weniger als die globalen Machtverhältnisse in der Weltpolitik des 21. Jahrhunderts. In Kopenhagen sah sich die Welt von einem amerikanisch-chinesischen Duopol geradezu in Geiselschaft genommen: Die beiden größten Treibhausgas-Emittenten, verantwortlich für 40 Prozent der globalen Emissionen, bewegten sich während der Konferenz keinen Millimeter. Solange dies sich nicht ändert, steckt der Verhandlungsprozess fest. Die Europäische Union, Japan und andere üblicherweise wichtige Akteure fanden sich dagegen plötzlich in einer Nebenrolle. Die in der Gruppe der 77 (G-77) zusammengefassten Entwicklungs- und Schwellenländer sind durch innere Interessengegensätze kaum noch handlungsfähig. Die G-77 tritt immer mehr in den Hintergrund und wird durch die eigenständig handelnden großen Schwellenländer und einzelnen Teilgruppen von Entwicklungsländern ersetzt.

Am Nachmittag des 19. Dezembers endete die Konferenz nach einem turbulenten Minister-Segment mit der so genannten **Kopenhagen-Vereinbarung (Copenhagen Accord)**. Sie war über 24 Stunden lang in Anwesenheit von etwa 30 Staats- und Regierungschefs verhandelt worden. Diese Vereinbarung wurde im Plenum von Sudan, einigen linksgerichteten lateinamerikanischen Ländern wie Venezuela und Bolivien sowie von Tuvalu abgelehnt. Die Konferenz konnte die Vereinbarung daher nur ›zur Kenntnis nehmen‹ wodurch ihr Status und der Status der in ihr enthaltenen Maßnahmen unklar sind. Zwar stehen die etwa 30 Staaten, die den Text ausgehandelt haben, für etwa 80 Prozent der globalen Emissionen, sollte diese oder eine ähnliche Vereinbarung aber nicht spätestens bei der nächsten Konferenz im Konsens angenommen werden, müsste wohl Artikel 7.2 c) der Konvention zur Anwendung kommen, wonach die Ver-

einten Nationen gemeinsame Maßnahmen mehrerer Mitgliedstaaten koordinieren können.

### Die Vereinbarung

Die Kopenhagen-Vereinbarung ist zwölf Absätze lang und enthält drei wesentliche Komponenten:

**1. Emissionsminderung:** Alle unterstützenden Staaten bekennen sich zum Ziel, den globalen Temperaturanstieg auf unter zwei Grad zu begrenzen. Dieses Ziel und der Fortschritt bei der Umsetzung der dafür nötigen Minderungsmaßnahmen sollen im Jahr 2015 überprüft werden. Die Industrieländer verpflichten sich zu (noch zu definierenden) Minderungszielen bis zum Jahr 2020. Entwicklungsländer sagen freiwillige selbstfinanzierte Klimaschutzmaßnahmen zu und verpflichten sich, über von Industrieländern unterstützte Maßnahmen international Rechenschaft abzulegen. Selbstfinanzierte Minderungsmaßnahmen sollen auf Grundlage internationaler Kriterien national überprüft werden. Darüber soll alle zwei Jahre im Rahmen von Staatenberichten informiert werden. Die Einzelheiten sind noch sehr umstritten: Insbesondere China und Indien bestehen auf Minimallösungen, weil sie ihre Souveränitätsrechte in Gefahr sehen. Die Ziele und Maßnahmen von Industrie- und Entwicklungsländern wurden noch nicht festgelegt, sollten aber bis zum 31. Januar 2010 in die Anhänge der Vereinbarung eingetragen werden, nach dem Motto: Jeder Staat legt selbst fest, was er tun will.

**2. Finanzierung:** Die Industrieländer bekennen sich dazu, für die Zeit von 2010 bis 2012 bis zu 30 Milliarden US-Dollar für den Klimaschutz in Entwicklungsländern zur Verfügung zu stellen. Die EU erklärte sich bereit, die höchste Summe von 10,6 Milliarden US-Dollar aufzubringen. Für das Jahr 2020 wird das Ziel vereinbart, bei ausreichenden und transparenten Minderungsangeboten der Entwicklungsländer jährlich 100 Milliarden US-Dollar für Klimaschutzmaßnahmen zu mobilisieren. Ein neues ›High-level Panel soll den Fortschritt zur Erreichung dieses Zieles überprüfen. Außerdem soll ein Fonds (Copenhagen Green Climate Fund) gegründet werden, durch den ein wesentlicher Teil der Gelder fließen soll.

**3. Institutionen:** Zur Unterstützung von Entwicklungsländern bei Technologiepro-

grammen und bei der Verringerung ihrer Emissionen aus Entwaldung und Walddegradierung sollen ein ›Technologie-Mechanismus‹ und ein ›REDD-Plus-Mechanismus‹ eingerichtet werden. Die genauen Funktionen dieser neuen Strukturen lässt die Kopenhagen-Vereinbarung jedoch offen.

### Weiterer Prozess

In Kopenhagen wurde entschieden, dass die Verhandlungen der beiden bisher parallel laufenden Arbeitsgruppen zur zukünftigen Klimapolitik unter der Klimarahmenkonvention und unter dem Kyoto-Protokoll auf der Grundlage der in Kopenhagen auf Arbeitsebene verhandelten Texte bis zur nächsten Klimakonferenz weitergeführt sollen. Diese Texte sind aber nicht identisch mit der Kopenhagen-Vereinbarung. Einer der zentralen Streitpunkte, wie sich die bindenden Verpflichtungen unter dem Kyoto-Protokoll und die unklare rechtliche Natur von Vereinbarungen in der Rahmenkonvention zueinander verhalten, blieb damit ungeklärt, ebenso wie die Zukunft des Kyoto-Protokolls selbst. Für die EU ist dies von ausschlaggebender Bedeutung: Nach dem Auslaufen der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls 2012 möchte sie nicht als einziger relevanter Emittent mit bindenden Verpflichtungen dastehen, während die USA und die großen Schwellenländer auch weiterhin keine Kyoto-Verpflichtungen übernehmen wollen und außereuropäische Industrieländer wie Japan oder Kanada ihre bisherigen Kyoto-Verpflichtungen nicht umsetzen und zudem signalisieren, dass sie solche bindenden Verpflichtungen auch nicht mehr eingehen wollen. Die EU hat daher großes Interesse, zu einem einheitlichen Verhandlungsstrang zu kommen. Dies wird jedoch insbesondere von den Schwellenländern klar abgelehnt, weil sie auf die »gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten« für den Klimaschutz bestehen, die vom Kyoto-Protokoll (prinzipiell, aber nicht in der Wirklichkeit) repräsentiert werden.

### Maßnahmen kaum vergleichbar

Laut Kopenhagen-Vereinbarung legen die beteiligten Vertragsstaaten selbst fest, was für Verpflichtungen sie übernehmen sollen. Dies war zwar faktisch auch in Kyoto der Fall, aber immerhin sind die Kyoto-

Verpflichtungen direkt miteinander vergleichbar, mit einheitlichen Referenzjahren und Umsetzungsregeln. Die Vergleichbarkeit der Zusagen nach der Kopenhagen-Vereinbarung dürfte sehr viel schwerer fallen, wenn die vor Kopenhagen auf den Tisch gelegten Angebote beibehalten werden. Laut Berechnungen des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung dürften mit den bisherigen Angeboten die globalen Durchschnittstemperaturen um mindestens drei Grad Celsius bis 2100 steigen. Der Klimaprozess droht nun mehr und mehr zu einem freiwilligen ›Pledge and review‹-Verfahren zu werden, weit entfernt von einem Regulierungssystem für die Nutzung des globalen Gemeinschaftsguts Atmosphäre. Damit allein kann ein gefährlicher Klimawandel offensichtlich noch nicht abgewendet werden.

### Unzureichende Organisation

Die dänische Konferenzpräsidentschaft endete mit einer Blamage. Umweltministerin Connie Hedegaard musste in der zweiten Woche ihren Platz als Konferenz-Präsidentin räumen, weil Ministerpräsident Lars Løkke Rasmussen in Anwesenheit von 120 Staats- und Regierungschefs selbst den Vorsitz innehaben wollte. Nach einer Vielzahl von intransparenten und als arrogant empfundenen Entscheidungen, wie etwa wiederholten Ankündigungen, Verhandlungstexte durch ›dänische Kompromisstexte‹ zu ersetzen, übergab Rasmussen am Morgen des letzten Konferenztags die Verhandlungsleitung an den Vizepräsidenten der Konferenz, einen Diplomaten von den Bahamas. Mit dessen routinierter Verhandlungsführung konnte ein völlig ergebnisloser Ausgang vermieden werden.

In seiner Plenarrede schimpfte Russlands Präsident Dmitrij Medwedew, dies sei die am schlechtesten organisierte Konferenz, die er je besucht habe und sprach damit den meisten aus der Seele. Nicht nur, dass tausende Teilnehmer mit Beobachterstatus, nichtstaatliche Organisationen (NGOs) und der Privatsektor, stunden- und tagelang in der dänischen Winterkälte Schlange stehen mussten, um überhaupt zur Akkreditierung ins Konferenzzentrum zu kommen – auch etliche Diplomaten und selbst Minister traf dieses Schicksal.

Die Arbeit der NGOs und der Medien wurde gegen Ende der Konferenz massiv

erschwert – sie wurden faktisch ausgeschlossen. Am letzten Tag durften nur noch 54 von 24 000 akkreditierten NGO-Vertretern ins Konferenzgebäude, aber nicht in die Verhandlungssäle selbst. Die Arbeit der Medien wurde derart behindert, dass beispielsweise die Fernsehsender ARD und ZDF an die dänische Regierung einen formellen Protestbrief wegen Verletzung der Pressefreiheit schickten. Das Klimasekretariat wirkte im Umgang mit der Öffentlichkeit hilflos und völlig überfordert. Vieles von dem, was über die Schlussverhandlungen bekannt wurde, beruht daher auf den Informationen von NGO-Vertretern, die sich in Regierungsdelegationen aufnehmen ließen und so einigermaßen Einblick in die Verhandlungen bekamen. Damit herrschten natürlich ideale Bedingungen für eine lebhaftere Gerüchteküche.

### Machtverschiebungen

Unter diesem Vorbehalt müssen auch die Einschätzungen gesehen werden, wie die Kopenhagen-Vereinbarung zustande kam. Viele Beobachter weisen China die Hauptschuld am Scheitern der Konferenz zu. Ministerpräsident Wen Jiabao ging angeblich Gesprächen mit dem amerikanischen Präsidenten Barack Obama aus dem Weg, bestellte ihn in sein Hotel und ließ ihn dort warten. Obama hat glaubwürdigen Zeitungsberichten zufolge erst wirklich mit China verhandeln können, nachdem er in eine interne Beratung Brasiliens, Chinas, Indiens und Südafrikas kam und dort der Grundstein für die Kopenhagen-Vereinbarung gelegt wurde – ohne die übrigen Industrieländer. Anschließend gab Obama bekannt, es gebe nun eine Einigung. Die EU fand sich in einer ungewohnten Nebenrolle wieder. Der Protest vieler kleinerer Entwicklungsländer über das intransparente Verfahren jenseits der Gremien der Klimaverhandlungen richtete sich mithin genauso gegen die Schwellenländer als Führungsmächte des Südens wie gegen die Industrieländer.

Die kleinen Inselstaaten, die vom Untergang durch den ansteigenden Meeresspiegel bedroht sind, traten hingegen so selbstbewusst wie noch nie auf. Mit dem Mut der Verzweiflung legte sich der 12 000-Einwohner-Staat Tuvalu mit China und Indien an. Er brachte den Vorschlag ein, in Kopenhagen ein neues verbindliches Klimaschutz-Protokoll zu beschließen, wel-

ches das unzureichende Kyoto-Protokoll zwar nicht ersetzen, aber ergänzen sollte. Damit sollte sich die Staatengemeinschaft verpflichten, dass der Temperaturanstieg auf 1,5 Grad Celsius begrenzt bleibe und die Konzentration von CO<sub>2</sub> in der Atmosphäre den Wert 350 ppm (parts per million) nicht übersteige. Tuvalu forderte, eine so genannte Kontaktgruppe einzurichten, um die Modalitäten des Vorschlags zu verhandeln – ein in den Klimaverhandlungen übliches Prozedere. Dies lehnten große Entwicklungs- und Schwellenländer wie China, Indien, Nigeria, Saudi-Arabien, und Südafrika ab. Neben dem Kyoto-Protokoll sei kein weiteres Protokoll erforderlich – vor allen Dingen keines, mit denen diese Länder irgendwelche Verpflichtungen übernehmen würden, wäre hier wohl zu ergänzen.

### **Nach der Konferenz ist vor der Konferenz?**

Die Kopenhagener Klimakonferenz hat gezeigt, dass es gegenwärtig kaum möglich ist, die gegensätzlichen Interessen der Staaten unter dem Dach der UN zusammenzubringen, selbst wenn es einen grundsätzlichen Konsens über die Dringlichkeit des Handelns gibt. Formell werden die beiden Verhandlungsstränge bis zur 16. VSK (COP-16) in Mexiko im November 2010 weitergeführt, aber es ist kaum absehbar, dass sich an der Interessenlage und damit den Verhandlungsmandaten in diesem Jahr viel ändern wird. Präsident Obamas Handlungsspielräume sind durch den mächtigen Senat und die innenpolitische Situation der USA ähnlich stark eingeschränkt wie dies seinerzeit für Bill Clinton und Al Gore in Kyoto galt. Ohne die USA bewegt sich aber China nicht, und ohne diese beiden will sich auch kein anderer relevanter Akteur bewegen. Angesichts der von jedem Bericht des ›Intergovernmental Panel on Climate Change‹ immer drastischer unterstrichenen Notwendigkeit raschen Handelns stellt sich in der Klimapolitik die grundsätzliche Frage nach der Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen. Solange das Konsensprinzip gilt, ist der UN-Klimaprozess vermutlich nur dann zu wirkungsvollen Maßnahmen in der Lage, wenn es sehr viel mehr Staaten gibt, die unabhängig von den UN-Verhandlungen etwas tun. Angesichts perspektivisch wieder stark steigender fossiler Energiepreise gibt es dazu immer mehr

Anreize. Aber noch immer wird der Klimaschutz in weiten Teilen der Welt als Belastung, nicht als Chance für die Wirtschaft begriffen. Der Kopenhagener Minimalkonsens veranschaulicht dies nur zu gut. Mehr Vorreiter, weniger Bremser – diese Bedingung für ein erfolgreiches Klimaabkommen kann aber nicht auf der Ebene der Vereinten Nationen erfüllt werden, sondern in der Innenpolitik der relevanten Akteure. Fragt sich nur, wie lange das noch dauert.

**Dokumente:** Copenhagen Accord (advance unedited version), 18.12.2009, Kopenhagen, [http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_15/application/pdf/cop15\\_cph\\_auv.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf); Deutsche (vorläufige) Fassung: Kopenhagen-Vereinbarung, [http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/copenhagen\\_accord\\_bf.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/copenhagen_accord_bf.pdf)