

# Gescheiterte Klimapolitik?

## Weltpolitik nach Kopenhagen

Simon Schunz

Der Kopenhagener Klimagipfel 2009 ist mit Spannung erwartet worden. Erreicht wurde lediglich ein Minimalkonsens. Der Autor liefert eine akteurszentrierte Deutung des Kopenhagener Abkommens und stellt die Frage nach dem Präzedenzcharakter der Verhandlungen: Handelte es sich um ein einmaliges Versagen multilateraler Diplomatie oder um einen Vorgesmack auf die weltpolitische Routine des 21. Jahrhunderts?

Wäre es nach den durch den Grad der Politisierung und Mediatisierung des Klimawandels zuletzt arg gesteigerten Erwartungen gegangen, die Kopenhagener 15. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention im Dezember 2009 – zugleich 5. Konferenz des Kyoto-Protokolls – hätte eine grundlegende Reform des seit den 1990er Jahren mühselig erweiterten Klimaregimes der Vereinten Nationen erwirken müssen. Doch es kam anders. Dieser Beitrag setzt mit den Ereignissen und Ergebnissen des Gipfels ein, interpretiert sie in Anbetracht der Interessen verschiedener Kernakteure und fragt abschließend nach den Implikationen der Konferenz: War „Kopenhagen“ ein Klimapolitik spezifischer Ausreißer in der Geschichte der Vereinten Nationen oder war es ein Beispiel für die Weltpolitik des noch jungen Jahrhunderts?

### Handlungsstränge und Ergebnisse

Die erste Woche des Gipfels setzte den Trend sämtlicher Vorbereitungstreffen fort. In Ermangelung ausreichender Mandate wiederholten die Delegierten der 194 beteiligten Staaten in den verschiedenen Kontaktgruppen unter den beiden Verhandlungssträngen bekannte Positionen, ohne Kompromisse zu den wesentlichen Elementen des 2007er Bali-Aktionsplans – dem lose formulierten Mandat für diesen Verhandlungsprozess – auch nur anzudenken.<sup>1</sup> Die multilaterale

1 Seit 2005 wurde in einer Arbeitsgruppe über eine zweite Phase des Kyoto-Protokolls verhandelt. Eine zweite Arbeitsgruppe befasste sich seit 2007 mit „Bausteinen“ (vornehmlich Treibhausgasverminderung, Anpassung an den Klimawandel, Finanzierung und Technologietransfer) für die langfristige globale Klimakooperation.

Diplomatie schien allein in der kunstvollen Umstrukturierung vorliegender Verhandlungstexte zu bestehen. Nachdem auch die aktive Einspannung vieler in Klimaangelegenheiten federführender Minister zu Beginn der zweiten Verhandlungswoche keine Fortschritte erbracht hatte, löste das angekündigte Eintreffen von 120 Staats- und Regierungschefs die Konferenzteilnehmer aus ihrer Starre. Obwohl viele Entwicklungsländer die Versuche der dänischen Ratspräsidentschaft, hinter den Kulissen einen Text zur Fixierung eines Minimalkonsenses auszuarbeiten, bis dahin blockiert hatten, stimmte die Gesamtheit der Staaten am vorletzten Konferenztag der Fortsetzung der Gespräche im kleineren Kreis zu. Eine ca. 25 Staaten umfassende repräsentative Gruppe „Freunde des Vorsitzes“ wurde mit weiteren Verhandlungen betraut.<sup>2</sup> Am offiziell letzten Konferenztag brachte diese Gruppe – unter persönlicher Einbringung rund zweier Dutzend Staats- und Regierungschefs – mit dem zweieinhalbseitigen Kopenhagener Abkommen (*Copenhagen Accord*) einen Minimalkompromiss zustande.<sup>3</sup> Letzte Streitpunkte in puncto Nachprüfbarkeit von Emissionsreduktionsleistungen waren durch ein Treffen des US-Präsidenten mit Vertretern der BASIC-Staaten (Brasilien, Südafrika, Indien und China) ausgeräumt worden. Letztere konnten durchsetzen, dass ihre selbst finanzierten Treibhausgasreduktionsaktivitäten lediglich regelmäßig zu rapportieren sind. Die USA konnten sich zumindest die Zusage sichern, die Berichte zum Gegenstand noch zu definierender internationaler Beratungen und Analyse zu machen. Kollektive mittel- und langfristige Reduktionsziele, die in vorherigen Verhandlungstexten noch genannt waren, blieben jedoch aufgrund des Drucks von China auf der Strecke. Das Kopenhagener Abkommen enthält nur die vage Zusage, den globalen Temperaturanstieg unter zwei Grad Celsius zu halten. Dazu versprachen die Industrieländer, bis Ende Januar 2010 quantifizierbare Reduktionsziele für das Jahr 2020 zu benennen. Diese sollten ebenso in einem Anhang festgehalten werden wie die versprochenen Treibhausgasverminderungsaktivitäten der Schwellenländer.<sup>4</sup> Zudem sagten die Industrieländer zu, Gelder zur Finanzierung der

2 Folgende Staaten waren in dieser Gruppe vertreten: Äthiopien, Algerien (beide Vertreter der Afrikanischen Gruppe), Australien, Bangladesch, Brasilien, China, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Grenada (Sprecher der Allianz der Kleinen Inselstaaten – AOSIS), Großbritannien, Indien, Japan, Kolumbien, Lesotho (für die am wenigsten entwickelten Länder), die Malediven, Mexiko, Norwegen, Russland, Saudi-Arabien, Schweden / Europäische Kommission / Spanien (als EU-Troika), Südafrika, Sudan (für den G77), Südkorea, USA.

3 Vgl. UNFCCC 2009.

4 Am 31. Januar 2010 hatten 10 Annex-I-Vertragsparteien und 20 Entwicklungsländer dem Sekretariat der Klimarahmenkonvention formell ihre Emissionsreduktionsziele bzw. -maßnahmen unterbreitet. Unter ihnen befanden sich die Hauptemittenten (USA, China, EU, Japan, Russland, Indien). Vgl. UNFCCC 2010.

Treibhausgasreduzierung und der Anpassung an den Klimawandel zu mobilisieren. Das Dokument sah hingegen keine konkreten Verhandlungsschritte zur Ausarbeitung eines rechtlich verbindlichen Abkommens vor.

In der Schlussplenarsitzung lehnten einige der 194 Vertragsparteien das von den rund 25 „Freunden des Vorsitzes“ ausgearbeitete Dokument als illegitim ab. Der notwendige Konsens konnte nur nach eintägiger Verzögerung durch einen Minimalbeschluss, der das Kopenhagener Abkommen „zur Kenntnis“ nahm, herbeigeführt werden.<sup>5</sup>

### Positionen zentraler Akteure

Sinnvoll deuten lassen sich die Ereignisse und Resultate des Gipfels nur, wenn man die Verhaltensweisen der Hauptakteure im Kontext nationaler politischer Realitäten begreift.

Der bestimmende Kernkonflikt des Klimaregimes seit Beginn des 21. Jahrhunderts liegt im Antagonismus USA-China. Aus Angst vor dem Verlust der Konkurrenzfähigkeit durch unilaterale CO<sub>2</sub>-Verminderungsmaßnahmen haben sich die beiden wirtschaftlich eng verknüpften, größten Treibhausgas-Emittenten in eine Zwickmühle gebracht. Die Position der USA ist seit den 1990er Jahren offenkundig. Eigene Verminderungsleistungen werden nur zugesagt, wenn die großen Schwellenländer, allen voran China, ebenfalls angemessene, überprüfbare Reduktionsleistungen übernehmen. Die Abwesenheit entsprechender Bestimmungen im Kyoto-Protokoll hatte seinerzeit wesentlich zum Ausstieg aus dessen Ratifikationsprozess beigetragen. China hingegen, im Bunde mit seinen Koalitionspartnern aus dem G77-Block der Entwicklungsländer, vertritt seit zwei Jahrzehnten die Auffassung, dass die Industrieländer in der Bekämpfung des Klimawandels vorangehen müssen. Zwar zeigte sich das Land zuletzt bereit, selbst relative Minderungsziele anzunehmen, jedoch nur auf freiwilliger Basis und gekoppelt an die Forderung nach Technologietransfer und finanzieller Unterstützung. Pekings Regime will keinesfalls das eigene Wirtschaftswachstum gefährden oder Einmischungen in nationale Belange zulassen. Abgesehen vom unterschiedlichen Verhandlungsstil gab dieser unlösbarer Gegensatz letztlich den Ausschlag für den vage formulierten Minimalkonsens.

5 Dass das Abkommen nicht im Konsens akzeptiert wurde, stellt für die Operationalisierung einiger Bestimmungen (Finanzflüsse durch den VN-Apparat u. a.) ein noch ungeklärtes rechtliches Problem dar.

Für die Europäische Union, einige andere ambitionierte Industrieländer (Japan, Australien), die weniger entwickelten Ländern und Inselstaaten war die Zustimmung zum Kompromiss deutlich schwieriger. Obwohl in der Gruppe „Freunde des Vorsitzes“ vertreten, hatten sie bei dem Kuhhandel der USA mit den BASIC-Ländern nicht mitzureden. Eine Ablehnung des Kompromisses kam trotzdem nicht in Betracht, weil dies die Gespräche noch weiter zurückgeworfen hätte.

### Präzedenzfall einer neuen Weltordnung?

In den breiteren Kontext globalen Regierens gestellt, hat der Kopenhagener Gipfel in erster Linie vier Neuheiten gebracht. Trotz der Einzigartigkeit des Ausmaßes der mit dem Klimawandel verbundenen Herausforderungen – allen voran die hochkomplexe Transformation von Energieerzeugungssystemen – könnte es sich um langfristige Trends für die Weltpolitik handeln:

1. Eine wichtige Rolle für die Schwellenländer: Die BASIC-Länder, vertreten in erster Linie durch China, sind erstmals sehr selbstbewusst und, gemessen an ihren Positionen, erfolgreich in einem internationalen Verhandlungskontext aufgetreten. Sie werden ihre Interessen künftig auch in anderen Politikbereichen stärker vertreten, wenngleich nicht immer als geschlossene Einheit. Die Herausbildung der G20 als neuem Koordinierungsforum in wichtigen Fragen der Welt(finanz)politik mag als weiterer Indikator für diese neue geopolitische Realität gelten.
2. Die USA behaupten sich nur mit Mühe: US-Präsident Obama ging mit einer „Friss oder stirb“-Position in die letzte Verhandlungsrunde, musste aber einige Kompromisse mit den BASIC-Ländern schließen. Ein (relativer) Verlust des Einflusses der USA zeichnet sich auch in der Handels- und Sicherheitspolitik ab: Kopenhagen kann als beispielhaft verstanden werden.
3. Die Verkleinerung der Verhandlungsforen: Beide obigen Punkte deuten auf eine neue Form der Bipolarität hin, die eingebettet ist in einen Trend der Reduzierung des Umfangs globaler Verhandlungsforen. Andere Beispiele, wie jenes der G20, lassen auf eine Tendenz schließen, die die Legitimität der Vereinten Nationen als Forum der Staatengemeinschaft auf Dauer untergraben könnte.

4. Die begrenzte Rolle anderer Industrieländer: Die Tatsache, dass mit der EU und Japan zwei Hauptdarstellern der 1997er Klimakonferenz in Kyoto beim Showdown in Kopenhagen nur Nebenrollen zukamen, intensiviert den Eindruck neuer Bipolarität. Das Ausmaß ihrer Marginalisierung bei den zwischen den USA und den BASIC-Ländern geschlossenen Kompromissen ist bemerkenswert.

Diese erste Generalprobe des globalen Regierens der Zukunft stimmt angesichts der langen Liste von Problemen, für die der Klimagipfel einen Präzedenzfall darstellen könnte – sie reicht von öffentlicher Gesundheitspflege über Migration zu Fragen der Sicherheit –, wenig optimistisch.

Noch befindet sich die Weltpolitik offensichtlich in einer Übergangsphase, in der keiner der beschriebenen Trends unumstößlich feststeht. Der Kopenhagener Gipfel kann deshalb auch nur als kurzfristiger Triumph des realpolitischen Pragmatismus, getragen von den USA und den Schwellenländern, über die legitimen und durch die Klimawissenschaft gedeckten Erwartungen ambitionierterer Akteure aus Europa oder den Entwicklungsländern gedeutet werden. Mittelfristig bleiben Gestaltungsmöglichkeiten: Weder sind die Foren, in denen zukünftig globale Probleme angegangen werden, endgültig bestimmt, noch ist die sich herauskristallisierende Bipolarität zwischen den USA und China in Stein gemeißelt. Befürworter von Multilateralismus und internationalem Recht haben noch immer die Chance, auf die notwendige Reform der Vereinten Nationen zu drängen, und selbst Koalitionen zu schmieden, die eine multilaterale bzw. multipolare, effiziente und legitime Weltordnung zulassen. Besonders die EU sollte in diesem Zusammenhang noch einmal die Bedeutung – und vor allem die Operationalisierung – des von ihr propagierten „effektiven Multilateralismus“ sowie ihre Strategie in der internationalen (Klima-)Politik überdenken. Dazu wird vor allem eine Aufarbeitung der Tatsache vonnöten sein, dass sie weitgehend alleine dastand, als es galt, in Kopenhagen Druck auf die großen Mächte auszuüben.

Für die Abmilderung des Klimawandels war – in Anbetracht der Empfehlungen des Weltklimarats – das Kopenhagener Abkommen mittelfristig zweifelsohne unzureichend. Trotzdem ist auch bei der globalen Bekämpfung des Klimawandels noch nicht aller Tage Abend. Als Zwischenschritt begriffen, nährt das Abkommen zumindest eine kleine Hoffnung auf größere Würfe in der Zukunft.

## Literaturverzeichnis

UNFCCC (2009): Copenhagen Accord, 19. Dezember 2009, <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/l07.pdf> (abgerufen am 31.01.2010).

UNFCCC (2010): Information provided by Parties to the Convention relating to the Copenhagen Accord, 2. Februar 2010, <http://unfccc.int/home/items/5262.php> (abgerufen am 02.02.2010).

Die Forschung zu diesem Beitrag wurde durch das von der Universität Leuven finanzierte Impuls-Projekt „The EU and multilateral governance“ ermöglicht. Der Autor dankt für die Unterstützung.



### Simon Schunz

Dipl.-Pol., M.A.E.S., 1979 geboren, Institut für Internationale und Europäische Politik der Universität Leuven, Belgien.

[simon.schunz@soc.kuleuven.be](mailto:simon.schunz@soc.kuleuven.be)

