

ÖKOWELT

COP-JUBILÄUM

Erst Verpflichtung, dann Freiwilligkeit

Andreas Meyer-Lorenz

Anfang Dezember trifft sich die Staatengemeinschaft zum 25. Mal, um über die Reduzierung der globalen Treibhausgasemissionen zu verhandeln. Die bisherigen Weltklimakonferenzen brachten Fortschritte, aber keinen Durchbruch.

Im Jahr 1992 unterschrieben in Rio de Janeiro 154 Staaten die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen. Erklärtes Ziel der Konvention: die Erderwärmung bremsen. Das war die Geburtsstunde der Weltklimadiplomatie. Drei Jahre später, 1995, trafen sich die Unterzeichner der Konvention in Berlin zur ersten Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties, kurz COP). Präsidentin des Treffens war die damalige deutsche Umweltministerin Angela Merkel, die sich später den Beinamen Klimakanzlerin erwarb, wenn auch nur vorübergehend. In Berlin verhandelten seinerzeit noch nicht die Staats- und Regierungschefs über die klimatische Zukunft des Planeten, das kam erst später.

Rio, Berlin, Kyoto

Es ging 1995 auch noch nicht konkret darum, welches Land seinen Kohlendioxidausstoß bis wann um wie viel Prozent senkt. Dennoch kam

die Sache langsam in Gang, in Form eines Herantastens an ein kompliziertes Thema. Man einigte sich auf das sogenannte Berliner Mandat, welches besagte, dass eine Arbeitsgruppe bis 1997 verbindliche Reduktionsziele und -fristen für die Industrienationen festlegen sollte. Wohlgeachtet, nur die Industrienationen, denn die trugen ja die Hauptschuld am Klimaproblem. Mit dem Berliner Mandat war die Grundlage für die Verhandlungen geschaffen, die zwei Jahre später in Kyoto stattfanden. Dieses Wort, Kyoto, prägt die Bemühungen um globalen Klimaschutz bis heute.

Über 2.000 Delegierte, 4.000 Beobachter von Nichtregierungsorganisationen und ähnlich viele Journalisten reisten im Dezember 1997 nach Japan zur dritten Weltklimakonferenz. Schließlich, nach einer schlaflosen letzten Verhandlungsnacht und dem Abzug der Dolmetscher am Morgen, kam das erste völkerrechtlich verbindliche Klimaschutzabkommen zustande, das Kyoto-Protokoll. Es nannte sechs Übeltäter: die Treibhausgase Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄), Distickstoffdioxid (N₂O), halogenierte Fluorkohlenwasserstoffe (H-FKW), Fluorkohlenwasserstoffe (FKW) und Schwefelhexafluorid (SF₆). Die in Annex 1 aufgelisteten Industrieländer

verpflichteten sich, den Treibhausgasausstoß von 2008 bis zum Ende der „ersten Verpflichtungsperiode“ 2012 um 5,2 Prozent gegenüber 1990 zu senken. Einige setzten sich höhere Ziele. Die EU als Ganzes, damals bestehend aus 15 Ländern, sagte eine Reduzierung um 8 Prozent zu. Deutschland versprach 21, Großbritannien 12,5 Prozent weniger. Die Entwicklungsländer waren von den Verpflichtungen ausgenommen.

Das Kyoto-Protokoll sah drei „flexible Mechanismen“ vor. Erstes Instrument: der internationale Emissionshandel zwischen den Industriestaaten. Die bekommen eine bestimmte Menge an Emissionsrechten (Assigned Amount Units, AAU) zugeteilt. Die Menge richtet sich nach den im Vertrag festgelegten Minderungsverpflichtungen. Ein Land, das mehr Emissionen einspart als es muss, kann den Überschuss an ein anderes Land verkaufen, das die Vorgaben nicht erreicht hat.

Langes Warten, viel heiße Luft

Hinzu kamen zwei weitere projektorientierte Instrumente, Joint Implementation (JI) und Clean Development Mechanism (CDM). Hier wird die Emissionsminderung jeweils ins

Ausland verlagert. JI meint Klimaschutzprojekte, die Industrieländer in anderen Industrieländern durchführen, CDM bezieht sich auf Projekte von Industrieländern in Entwicklungsländern. Zum Beispiel baut das Industrieland Dänemark im Entwicklungsland Honduras eine Windkraftanlage. Das reduziert die Emissionen in Honduras, die sich Dänemark wiederum gutschreiben lässt.

Atomkraftprojekte wurden nachträglich ausgeschlossen, dennoch standen die Kyoto-Mechanismen stets in der Kritik. Da wird mit „heiße Luft“ gehandelt, lautete der Vorwurf. Gemeint war, dass es die Emissionsminderungen zum Teil überhaupt nicht gab; sie wurden nur herbeikonstruiert. Zum Beispiel bringen Windparks ja nur etwas, wenn sie den Bau eines klimaschädlichen Kohlekraftwerks verhindern. Das Problem der heißen Luft ergab sich auch bei ehemaligen Ostblockstaaten, deren Emissionen wegen des Einbruchs ihrer Industrien nach 1990 stark gesunken waren. Als Basisjahr wurde jedoch 1990 genommen, als die Emissionen noch viel höher gewesen waren. So kamen Länder wie Russland und Polen in Besitz vieler Emissionsrechte, ohne sich dafür klimapolitisch angestrengt haben zu müssen.

FOTO: RAYMOND KLEIN



Demo in Paris im Dezember 2015. Mittlerweile sind die Hoffnungen der Zivilgesellschaft zerplatzt wie Seifenblasen.

Bis das Protokoll überhaupt in Kraft treten konnte, dauerte es geschlagene acht Jahre. Mindestens 55 Unterzeichnerstaaten, die zusammen für mindestens 55 Prozent des globalen Kohlendioxid-Ausstoßes verantwortlich waren, mussten den Vertrag ratifiziert haben. Das gestaltete sich schwierig. Die USA weigerten sich und stiegen 2001 unter George W. Bush ganz aus. Und China, Australien, Russland zitierten sich lange. Erst mit dem Beitritt Russlands 2004 wurde die 55-Prozent-Hürde übersprungen. 2005 dann trat Kyoto endlich in Kraft.

Klimaschutz in der Sackgasse

Manche Weltklimakonferenzen verliefen einfach nur enttäuschend. Kopenhagen 2009 etwa brachte nichts Vorzeigbares. Erst in Doha 2012, im Erdölstaat Katar, kam es zur fälligen Verlängerung des Kyoto-Protokolls bis 2020. Das auch nur, weil Katars Vizepräsident Abdullah bin Hamad Al-Attiah ein Scheitern auf unkonventionelle Weise verhinderte. Am letzten Verhandlungstag verlas er die teils sehr strittigen Punkte, unter anderem die Verlängerung von Kyoto selbst, und erklärte sie sogleich per Hammer Schlag für angenommen. Einsprüche aus dem Plenum ignorierte Al-Attiah.

Für seine Übertreibungskünste erhielt er lauten Applaus. Schon vorher hatte er den Blockierern gedroht, dass er viel Zeit habe und, wenn es denn sein müsse, auch in einem Jahr noch da sitzen und verhandeln könne.

Einen Grund zum Feiern gab es in Doha trotz der gelungenen Verlängerung aber nicht: Die USA blieben weiter außen vor. Und Japan, Kanada, Neuseeland und Russland stiegen sogar wieder aus. Die verbleibenden Staaten einigten sich zwar, den CO₂-Ausstoß bis 2020 im Vergleich zu 1990 um 18 Prozent zu senken. Sie waren jedoch für nur 15 Prozent der globalen Klimagasemissionen verantwortlich. Die Verursacher der restlichen 85 Prozent sagten Nein zu Kyoto II. Der Weltklimaschutz war in einer Sackgasse gelandet.

Daher schwenkte die Weltklimadiplomatie nach 2012 um, weg vom Konzept der verbindlichen Klimaschutzverpflichtungen (commitments), wie sie Kyoto formuliert hatte, hin zu unverbindlichen Beiträgen (contributions). Von nun an ging es um freiwillige Klimaziele – und die bekamen ein neues, etwas umständliches Label verpasst: „beabsichtigte nationale Beiträge“ (intended nationally determined contributions, INDC). Alle Staaten sollten Klimafahr-

pläne aufstellen – was in der Summe hoffentlich reichen würde, das Klima zu retten.

Meilenstein oder Mühlstein?

Dann kam im Dezember 2015 die 21. Konferenz in Le Bourget, einer kleinen Stadt in der Umgebung von Paris. Heraus kam das allgemein als Erfolg gefeierte Paris-Abkommen, der zweite und bisher letzte Meilenstein in Sachen globaler Klimaschutz. Es regelt die Zeit ab 2021 und schließt – anders als Kyoto – fast alle Staaten der Erde ein. Auch die Entwicklungs- und Schwellenländer, die immer mehr Emissionen verursachen. Das große, im Abkommen erklärte Ziel: Die Erderwärmung soll auf deutlich unter 2 Grad, möglichst auf 1,5 Grad begrenzt und so das Schlimmste verhindert werden. Jedes Land entscheidet gemäß INDC-Ansatz selbst, welche Emissionsminderung es beisteuert. Jedoch muss das nationale Klimaziel alle fünf Jahre höher gesteckt werden. Diese Dynamik soll den Klimaschutz vorantreiben.

Wieder gab es die formale 55-Staaten-55-Prozent-Hürde. Da diesmal auch Großemittenten wie China und die USA keine Zeit verloren, waren die Vorgaben schon im Oktober 2016,

nach nur einem Jahr, erfüllt. Nimmt die Sache also Fahrt auf? Ist Vernunft eingekehrt? Leider nicht überall. Im Brasilien regiert mittlerweile der rechtsextreme Jair Bolsonaro, der dem Amazonasregenwald den letzten Schutz entzogen hat. Und im Weißen Haus sitzt der Klimakrisenignorant Donald Trump. Schon 2017 hatte er den Austritt aus dem Paris-Abkommen angekündigt. Am 4. November 2019 wurde nun der formale Prozess eingeleitet, der vermutlich im November 2020 wirksam wird. Vorerst muss es also ohne das ewige Klimaschutzsorgenkind USA gehen.

Doch mit den bisher vorgelegten nationalen Fahrplänen lässt sich die globale Erwärmung sowieso nicht auf unter 2 Grad begrenzen. China zum Beispiel, der größte Emittent, will seinen Treibhausgasausstoß erst ab 2030 senken. Auch andere „Beiträge“ gehen nicht weit genug. Die Staatengemeinschaft bewegt sich wohl eher auf eine 3- oder 4-Grad-Erwärmung zu – und die, da sind sich die Klimaforscher einig, hätte katastrophale Folgen für uns alle. Bleibt die vage Hoffnung, dass auf der Jubiläumskonferenz in Madrid irgendetwas Überraschendes, Bahnbrechendes gelingt. So viel Zeit bleibt nicht mehr.