

COP 19 in Warschau

Der Weg von Warschau nach Paris (führt über Berlin)

Annalena Baerbock MdB, Bündnis 90/Die Grünen



Bericht und Bewertung der VN-Klimakonferenz in Warschau **Der Weg von Warschau nach Paris (führt über Berlin).**

Vom 11. bis 23. November 2013 fand in Warschau die jährliche Weltklimakonferenz der Vereinten Nationen (COP 19) statt. Seit Jahren, und nicht zuletzt auch nach Kopenhagen 2009, ringt die Weltgemeinschaft um ein Nachfolgeabkommen zum Kyoto-Protokoll. Dieses soll Ende des Jahres 2015 in Paris beschlossen werden. Dafür sollten auf der COP 19 in Warschau eigentlich ein klarer Fahrplan, erste Verständigungen auf Minderungsziele, um die Erderwärmung auf höchstens 2 Grad zu begrenzen, sowie Finanzierungsmaßnahmen beschlossen werden. Warschau zeigt, dass der Weg hin zu einem tragfähigen und anspruchsvollen Klimaschutzabkommen 2015 sehr steinig sein wird. Warschau verdeutlichte aber leider auch, wie weit Deutschland von seiner ehemaligen Rolle des Vorreiters beim Klimaschutz mittlerweile entfernt ist.

I. Politische Bewertung

1. Schlechter Start

Die von Anfang an als eher technische Arbeitskonferenz geplante COP 19 stand schon zu Beginn unter keinem guten Stern. Gastgeber Polen unterstrich sein Image als Kohleland, indem es parallel zur Weltklimakonferenz einen Kohlegipfel ansetzte und auch vor Ort die Nähe zur fossilen Energiewirtschaft durch gesponserte Konferenzmaterialien großer fossiler Konzerne verdeutlichte. Die Degradierung des polnischen Umweltministers während der laufenden Klimakonferenz war sichtbarster Ausdruck dessen, wie wenig Bedeutung man dieser Konferenz innenpolitisch beimisst. Japan und Australien taten zum Auftakt der COP mit der Aussage, dass sie keine weiteren Reduktionsziele verfolgten, ihr übriges, um das für internationale Konferenzen so wichtige Vertrauen gleich zu Beginn zu erschüttern.

2. Ambitionslosigkeit der Staaten - Ambitionslosigkeit Deutschlands

Der Gipfel in Warschau war geprägt von einer Ambitionslosigkeit und einem fehlenden politischen Willen der Staaten, was zahlreiche Umweltverbände mit ihrem Protestmarsch aus der Konferenz zu recht öffentlichkeitswirksam anprangerten. Statt klaren Bekenntnissen zum Klimaschutz und eigenen Beiträgen, taktierten die Staaten über technische Details – inklusive der EU und Deutschland.

Der Stillstand und die derzeitige Blockade im internationalen Klimaprozess werden sich nur auflösen lassen, wenn es gelingt eine neue Verhandlungsdynamik durch ambitionierte Vorreiter aufzubauen. Gerade in dieser Frage kommt Deutschland und der EU eine besondere Rolle zu. Sie müssen das vor über 4 Jahren in Aussicht gestellte 30 Prozent-Reduktionsziel für die EU beschließen, um überhaupt wieder Fuß auf dem diplomatischen Parkett zu fassen. Die ökologische Transformation kann international nur als Chance begriffen werden, wenn Europa selbstbewusst voran geht. Denn noch immer ist die Vorstellung tief verankert, dass die fossile Wirtschaftsweise Garant für eine wirtschaftlich erfolgreiche Entwicklung ist.

Altmaiers Auftreten in Warschau unterstrich, dass insbesondere Deutschland seine einstige Vorreiterrolle beim Klimaschutz nicht wieder annehmen möchte. So forderte der amtierende Bundesumweltminister, in seinem Statement vor halbleeren Rängen mehr Ambitionen beim Klimaschutz, wärmte selbst aber lediglich bekannte Positionen auf. Um den Anspruch eines Vorreiters zu untermauern, hätten konkrete Maßnahmen, wie zum Beispiel die Verabschiedung eines nationalen Klimaschutzgesetzes, der Einsatz für ehrgeizige europäische Klimaziele oder eine Initiative für eine grundlegende Reform des europäischen Emissionshandels, angekündigt werden müssen. Auf Unverständnis stieß in Warschau auch die in den deutschen Koalitionsverhandlungen diskutierte Ausbaubremse für Erneuerbare Energien. Denn eines der wenigen positiven Signale von Warschau war, dass die Erneuerbaren Energien in verschiedensten Regionen der Welt inzwischen als echte Alternative wahrgenommen werden, von denen zudem positive wirtschaftliche Impulse ausgehen. Passend zum Auftreten Altmaiers wurde Deutschland im Klimaschutzranking von der NGO Germanwatch, das in Warschau veröffentlicht wurde, in diesem Jahr von Platz 8 auf einen beschämenden 19. Platz herabgestuft.

3. Fahrplan bis Paris 2015

Im Jahr 2011 in Durban war zuletzt ein neuer Anlauf für ein neues globales Klimaabkommen auf den Weg gebracht worden. Die Staatengemeinschaft verständigte sich in Durban darauf bis spätestens Ende 2015 in Paris eine Nachfolgeregelung für das Kyoto Protokoll zu beschließen. Diese soll dann spätestens ab 2020 in Kraft treten, um die Erderwärmung auf maximal 2 Grad zu begrenzen. Klar ist bislang nur, dass diese neue Vereinbarung Industriestaaten und Entwicklungsländer erstmals gemeinsam einschließen soll, wobei die rechtliche Form und Verbindlichkeit noch zu bestimmen ist. Folgende Kernelemente wird ein neues Abkommen umfassen:

1. CO₂-Reduktion (Mitigation)
2. Klimaanpassung (Adaptation)
3. Klimafinanzierung
4. Technologie(transfer)
5. Transparenz und Verantwortung (Accountability)
6. Kapazitätsaufbau

Alle entscheidenden Fragen in diesem Zusammenhang sind aber nach wie vor offen, vor allem hinsichtlich der notwendigen Reduktionsleistungen und der finanziellen Mittel für den internationalen Klimaschutz. Damit Paris überhaupt ein Erfolg werden kann, ist aber jetzt ein konkreter Fahrplan mit definierten Zwischenschritten unverzichtbar.

Dafür müssen die Staaten bis spätestens September 2014 - wenn Ban Ki Moon in Vorbereitung der COP 20 in Peru zu einem großen Klimatreffen in New York einlädt - klare Ansagen machen, zu wie viel Klimaschutz sie sich verpflichten. Es müssen jetzt rechtzeitig konkrete Zahlen auf den Tisch, damit noch ausreichend Zeit bleibt die Vorschläge unabhängig zu bewerten und hinsichtlich des Beitrages zur Begrenzung der Erderwärmung auf höchstens 2 Grad zu diskutieren. Es kann nur Vertrauen aufgebaut und überhaupt eine positive Verhandlungsdynamik entstehen, wenn Länder im Zuge einer solchen Debatte ihre Beiträge nicht bis zur letzten Nacht zurückhalten, sie auch noch einmal überprüfen und ggf. nachbessern. Erst dann entsteht in den Verhandlungen auch eine positive Dynamik. Im Vorfeld zu Kopenhagen hatte eine solche Debatte nicht stattgefunden, mit den bekannten Konsequenzen. Daher wird der September 2014 der absolute Gradmesser für Paris 2015.

Angesichts dessen wäre ein ambitionierter und klarer Fahrplan notwendig gewesen. Nun sind die Staaten lediglich eingeladen, ihre Beiträge „deutlich vor“ den Verhandlungen in

Paris 2015 „in klarer, transparenter und verständlicher Form“ vorzulegen, ohne dass aber ein genauer Zeitpunkt genannt wurde. Immerhin, die alte Teilung zwischen Industriestaaten auf der einen und den Entwicklungsländern auf der anderen Seite gilt nicht mehr. Warschau brachte hier erste Fortschritte wonach diese starre Unterteilung zukünftig nicht mehr gelten soll. Auch wenn noch unklar ist, was folgt, so eröffnet der Fall dieser Barriere zumindest theoretisch Raum für neue und kreativere Kompromisslösungen.

Insbesondere China steht eindrucksvoll für diesen Wandel und das damit verbundene Klima-Problem: Das Land emittiert mittlerweile mit 7,2 Tonnen pro Kopf und Jahr fast so viel CO₂ wie die EU (7,4 Tonnen pro Kopf und Jahr), reklamiert für sich aber immer noch das Recht auf Wachstum und verweist bei der Frage nach Emissionsminderung gemeinsam in einer Allianz mit anderen Entwicklungsländern stattdessen auf die „historische Verantwortung“ der Industrieländer und sieht v.a. diese am Zug. Dabei ist offensichtlich, dass der pro-Kopf Ausstoß Chinas nicht weiter steigen darf, wenn die Erderwärmung wirksam begrenzt werden soll. Zwar präsentierte China vor Ort positive Entwicklungen mit Blick auf den Ausbau von Erneuerbaren Energien, blockierte jedoch jegliche Versuche, Zwischenschritte auf dem Weg zu einem neuen Klimaschutzabkommen zu formulieren. Auch die USA, Brasilien oder Indien wollen ihre Klimaschutzvorstellungen lieber zu einem späteren Zeitpunkt auf den Tisch legen. Dies zeigt, wie groß das Misstrauen zwischen den Staaten nach wie vor ist und welche riesigen Hindernisse bis Paris überwunden werden müssen.

4. Klimafinanzierung

Neben der Frage des Arbeitsprogramms bis 2015 war die internationale Klimafinanzierung der zweite große Knackpunkt der COP 19. Dem Drängen gerade der EU nach einem konkreten Fahrplan hatten die Schwellenländer einst die Finanzierungsfrage entgegen gesetzt: Die Industrieländer hatten den Entwicklungsländern ab 2020 100 Milliarden Dollar pro Jahr versprochen, damit sie in Klimaschutz investieren und die Folgen des Klimawandels bewältigen können. Allerdings wurde nie geklärt, was mit den 100 Milliarden genau gemeint war. So soll z. B. die Hälfte dessen aus der Privatwirtschaft kommen ohne dies weiter zu konkretisieren.

Die Finanzierung des internationalen Klimaschutzes in Richtung 2020 ist eine weitere zentrale Frage zum Aufbau notwendigen Vertrauens im internationalen Verhandlungsprozess. Die Entwicklungsländer werden sich in Sachen Klimaschutz nur bewegen, wenn sie mit der Bewältigung der Aufgaben nicht alleingelassen werden. Doch bisher liefern die Industrieländer in dieser Frage nicht. Viele Finanzzusagen der Vergangenheit waren keine neuen Zusagen, sondern entpuppten sich am Ende als umdeklarierte Mittel, die zuvor (mehr

schlecht als recht) im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit geleistet wurden. Auch wenn Deutschland im (schwachen) internationalen Vergleich nicht so schlecht da steht, sind die von Deutschland zugesagten Mittel von 1,8 Milliarden Euro keine zusätzlichen Finanzhilfen, sondern basieren im Wesentlichen auf bekannten Programmen der Entwicklungszusammenarbeit. Ein Aufwuchspfad, wie er zur Bereitstellung der 100 Milliarden nötig wäre, ist auch auf deutscher Seite nicht erkennbar.

Die jetzt in Warschau gemachten Finanzausgaben in Höhe von insgesamt 100 Mio. Dollar sind nicht viel mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein. Die Summe entspricht gerade einmal einem tausendstel dessen, was ab 2020 für den internationalen Klimaschutz jährlich erforderlich ist. Außerdem dient dieses Geld dazu, den bereits existierenden und etablierten Klimaanpassungsfonds vor dem finanziellen Kollaps zu bewahren. Denn dieser Fonds finanziert sich bisher vor allem über eine zweiprozentige Abgabe auf die Emissionszertifikate des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism, CDM). Durch den Preisverfall im Europäischen Emissionshandel waren auch die CDM-Zertifikate zuletzt auf Ramschniveau gesunken und Einnahmen für den Anpassungsfonds dadurch kaum noch erzielbar. Dennoch wollen einige Länder die benötigten Gelder verstärkt über Marktmechanismen einnehmen.

Etwas Bewegung kam am Ende dann doch noch in die Verhandlung, weil die Industriestaaten den am wenigsten entwickelten Ländern schnelle und unkomplizierte Hilfe im akuten Bedarfsfall über den Nothilfe-Fonds zusagten und zudem ihre Ablehnung gegen die Forderung der Entwicklungsländer nach einem Fonds zum Ausgleich für klimabedingte Schäden und Verluste (Loss and Damage) aufweichten. Die Verluste und Schäden durch Wetterextreme, die der Klimawandel künftig zu verschärfen droht, werden nun als solche von der VN anerkannt und werden vorerst unter dem Themenkomplex Anpassung behandelt. Man verständigte sich aber darauf, dass sich in einer neuen Arbeitsgruppe mit dem Thema Loss and Damage beschäftigt wird (Warschau-Mechanismus) – allerdings so richtig erst ab 2016.

Positive Entwicklungen gab es für den internationalen Waldschutz. Über das sogenannte REDD+ Programm können nun Mittel zum Waldschutz und zur Wiederaufforstung verwendet werden, insbesondere um den anhaltenden Kahlschlag von tropischen Wäldern einzudämmen. Durch den engagierten Einsatz verschiedener NGOs werden die Interessen Indigener Gruppen laut der Beschlüsse in Zukunft stärker berücksichtigt.

II. Weitere Schritte: Es braucht Vorreiter und gute Beispiele von vor Ort

Warschau hat verdeutlicht, dass der Weg zu einem neuen Klimaabkommen kein einfacher sein wird und es vor allem Vorreiter und Vorreiterallianzen braucht, die auf dem Weg nach Paris ambitionierte Impulse setzen. Wenn Deutschland und die EU wieder zu ihrer Vorreiterrolle zurückfinden wollen, dann müssen sie in den nächsten Monaten verlässliche Zusagen zur Aufstockung des Klimaschutzfonds bis 2020 und ambitionierte Klima- und Energieziele bis 2030 vorlegen. Letzteres würde dann die lange versprochene Aufstockung des 2020-Zieles auf 30 Prozent Emissionsreduktion beinhalten. In einem Brief an die Kanzlerin fordern wir Grünen die amtierende Bundeskanzlerin daher auf, sich auf europäischer Ebene für eine Anhebung des Reduktionsziels der EU für 2030 auf minus 55 Prozent sowie eine Wiederbelebung des Emissionshandels einzusetzen. Der Koalitionsvertrag bleibt leider deutlich hinter den internationalen Erwartungen an Deutschland als „Energiewende-Land“ zurück.

Trotz aller Enttäuschung über den stockenden Prozess hat die Weltklimakonferenz jedoch auch verdeutlicht, dass Erneuerbare Energien vor Ort inzwischen eine echte Alternative sind, von der auch positive wirtschaftliche Impulse ausgehen. Diese Erfolge müssen wir stärker nach vorn stellen und zeigen, dass die Erneuerbaren ökonomisch und ökologisch sinnvoll sind, national und international. Künftige Klimakonferenzen müssen viel stärker zum Erfahrungsaustausch über funktionierende Projekte für Erneuerbare Energien- und Klimaschutz genutzt werden. Denn jenseits der schleppenden politischen Verhandlungen haben sich längst Regionen, Städte und Kommunen weltweit erfolgreich auf den Weg gemacht und praktizieren bereits ambitionierten Klimaschutz. Eine solche Öffnung der Klimakonferenzen ist unverzichtbar, wenn diese nicht absehbar ihre Berechtigung verlieren wollen.

Die konkreten Ergebnisse von Warschau - Zusammenfassung

- 1.) Für ein neues Klimaabkommen **bis 2015 sollte in Warschau mindestens ein konkreter Fahrplan mit definierten Eckpunkten verabredet werden.**

Am Ende wurde es eine sehr schwache Formulierung zum Zeitplan. Der angenommene Kompromiss enthält keine "Aufforderung", Reduktionsverpflichtungen ("commitments") an das UN-Klimasekretariat zu melden, sondern lediglich die "Einladung" für die Länder „die bereit sind“ bis zum ersten Quartal 2015 "Beiträge" ("contributions") zu nennen, ohne dass diese aber bereits als eine Festlegung verstanden werden dürfen.

- 2.) **Es sollten erkennbare Fortschritte bei der Erhöhung der bisher existierenden Klimaschutzziele bis 2020 erkennbar werden, um das 2 Grad Ziel zu erreichen (das sog. Schließen der Ambitionsücke bis 2020)**

Mehr Klimaschutzambition in Richtung 2020 gab es leider nicht, eher das Gegenteil fand statt. So kündigte z. B. Japan an, in Folge der Reaktorkatastrophe von Fukushima sein Emissionsziel von minus 25% bis 2020 auf plus 3% bezogen auf 1990 anzuheben. Australien gab bekannt sein bisheriges Klimaschutzziel von minus 5 % für 2020 nun doch nicht wie (noch von der Vorgängerregierung) geplant auf 15 bis 25 Prozent anzuheben. Außerdem schafft Australien die seit knapp einem Jahr im Land erhobenen CO₂-Steuer gerade wieder ab.

3.) Es sollte ein wirksamer Mechanismus für „Loss and Damage“ vereinbart werden

Am Ende wurde zwar zum Thema „loss and damage“ (Umgang mit den bisher entstandenen und unvermeidbaren Folgen des Klimawandels) der "Warschau-Mechanismus" beschlossen und eine neue Arbeitsgruppe dafür eingesetzt. Aber anders als von den Entwicklungsländern gefordert, wird es nicht als eigenes Verhandlungsfeld geführt, sondern zunächst unter dem Thema Anpassung etabliert und verhandelt. Erst für 2016 ist eine eigene Überprüfung vorgesehen.

4.) Für die Klimafinanzierung in der Zeit von 2013 – 2020 sollten neue Zusagen erfolgen und ein Aufwuchsplan für die nötigen Finanzmittel bis 2020 auf den Weg gebracht werden (Schließen der Finanzierungslücke bis 2020)

Einen substanziellen Fortschritt gab es in dieser Frage in Warschau leider nicht. Die Industrieländer haben sich lediglich noch einmal zu ihrer bereits beschlossenen Verpflichtung bekannt, die Entwicklungsländer ab 2020 mit jährlich 100 Milliarden US-Dollar beim Klimaschutz zu unterstützen. Woher das Geld dann aber tatsächlich kommen soll bleibt weiter ungewiss. Die Industrieländer werden lediglich mit Nachdruck aufgefordert, bei der Mobilisierung des Geldes "Kontinuität" erkennen zu lassen. Konkrete Zahlen gab es aber nicht, stattdessen wurde lediglich ein "Work Programme on Long-term Finance" beschlossen.

Immerhin, der bereits etablierte Klimaanpassungsfonds, der sich bisher aus dem Handel mit CDM Zertifikaten finanziert, erhält eine Finanzspritze von 100 Millionen Dollar (davon allein 30 Mio. Euro aus Deutschland). Diese zugesagten 100 Mio. Dollar sind aber gerade mal ein 1/1000 der Mittel, die ab 2020 benötigt werden und zugesagt sind.

5.) Deutschland sollte endlich wieder eine Vorreiterrolle im Klimaschutz einnehmen und eine Initiative für Klimaschutzallianzen mit anderen ambitionierten Pionierstaaten eingehen.

Am Ende enttäuschte Deutschland in Warschau auf der ganzen Linie. Merkels

Wechsel des Koalitionspartners hätte vielleicht positive Signale nach Warschau senden können. Doch die Meldungen über den aus klimapolitischer Sicht völlig enttäuschenden Koalitionsvertrag waren ein fatales Signal. Vor Ort gab es keine neuen klimapolitischen Impulse aus Deutschland. Der Minister selbst beschränkte seine Anwesenheit auf wenige Stunden. Zudem wurde Deutschland von Germanwatch im Klimaschutz-Index von Platz 8 auf einen beschämenden 19. Platz herabgestuft.

Am Ende wurde in Warschau wieder nichts Substanzielles entschieden. Die Flucht in Formelkompromisse hat zwar wieder einmal das völlige Scheitern einer UN- Klimakonferenz verhindert, doch für das Weltklima ist nichts gewonnen. Vor allem in der entscheidenden Frage, welche Treibhausgasmindierungen die Staaten verbindlich eingehen müssen, um die Erderwärmung auf höchstens 2 Grad zu begrenzen, hat Warschau keinen Fortschritt gebracht. Es gibt nach wie vor kein Signal, dass die Staatengemeinschaft ernsthaft bereit ist, zu handeln, um die Erderwärmung auf höchstens 2 Grad zu begrenzen.

III. Die Grüne Strategie für den Internationalen Klimaschutz: Mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten zum Ziel

Die COP von Warschau zeigt, dass die Zeit für einen Paradigmenwechsel hin zu einer Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten („KluG“) mehr als überfällig ist. Das Klima hat keine Zeit mehr, darauf zu warten, dass alle Staaten im Gleichschritt vorangehen. Deswegen brauchen wir unterschiedliche Geschwindigkeiten in der internationalen Klimapolitik, um somit auch eine neue Dynamik in Gang zu setzen.

Das heißt: Die EU und Deutschland müssen wieder Vorreiter werden und eine ambitionierte Klimapolitik betreiben, ohne diese von Nachzüglern und Verweigerern abhängig zu machen. Dafür wollen wir die EU zur erneuerbaren Smart-Tech-Region umbauen und in Deutschland die Chancen des Wandels konsequent nutzen. Durch erfolgreiche europäische und nationale Klimapolitiken sowie gewinnbringende bilaterale Zusammenarbeiten zwischen den Vorreitern und interessierten Schwellen- und Entwicklungsländern wollen wir die bislang zu langsamen Staaten unter Druck setzen und ins Boot holen, um dann im Gegenzug für ambitionierte Klimaziele vom Know-how der Vorreiterallianz zu profitieren.

Wir schlagen dafür insgesamt zehn unterschiedlich verbindliche Ziele vor, zu denen sich Vorreiterallianzen verpflichten könnten. Unsere Idee ist es, dass Mitglieder der Vorreiterallianz zum Zeitpunkt des Beitritts nur wenige oder auch nur mindestens ein oder zwei Ziele übernehmen müssen. Im Laufe der Zeit muss dann aber kontinuierlich die Übernahme weiterer Ziele erfolgen, um im Vorreiterclub zu bleiben:

1. Mindestens 40% Anteil Erneuerbare Energien im Stromsektor bis 2030 und 100% in 2050.
2. Eine bereits installierte Erneuerbaren Kapazität von mindestens 10 GW mit Zielen jährlich mindesten 3 GW zuzubauen.
3. Reduzierung der Energieintensität der eigenen Ökonomie (Energieverbrauch pro Dollar GDP) von mindestens 80% oder mehr bis 2050 oder ein adäquates Ziel zur Minderung des absoluten Energieverbrauchs.
4. Spezifische Effizienzziele für Industrieanlagen, Kraftfahrzeuge oder sonstige Anlagen oder Geräte die signifikant unter dem „business as usual“ Pfad liegen oder Implementierung eines Top-Runner Ansatzes.
5. Verbindliche Verpflichtung mindestens eine signifikante Summe Euro X pro Jahr oder einen Anteil X an der Wirtschaftfleitung in grüne Infrastrukturen zu investieren, wie etwa in nachhaltige Stadtentwicklung, Schienenverkehr, Stromnetzte, etc.
6. Verbindlicher Plan zur Abschaffung aller direkten und indirekten Subventionen für fossile und nukleare Energieträger bis 2017 (2020).
7. Einstellung aller Förderungen fossiler Energieträger bis 2025
8. Verbindliche Strategie zum Ausstieg aus Kohle- und Atomkraft bis 2035.
9. Implementierung eines Mechanismus zur Bepreisung von Kohlenstoffemissionen, wie z. B. durch ETS oder Hybridmodelle, die einen Mindestpreis für CO₂ garantieren und umweltpolitisch integer sind.
10. Verbindliche CO₂ Minderungsziele im oberen Bereich dessen, was der IPCC als notwendig erachtet, um die Erderwärmung auf maximal 2 Grad zu begrenzen (minus 40 Prozent bis 2020 und minus 95 % bis 2050 oder für Entwicklungsländer 30 % unter BAU).

So ließe sich letztlich auch aus Altmaiers bisher belanglosen Debattierclub der Energiewende eine schlagkräftige Allianz für den internationalen Klimaschutz machen. Doch mit den völlig unzureichenden klimapolitischen Vereinbarungen des Koalitionsvertrages verliert Deutschland derzeit sogar selbst den Anspruch auf einen Platz in einem solchen Club.