

Weichenstellung statt Katerstimmung

Nach dem Kopenhagen-Debakel braucht Europa eine effektive Klimastrategie

Sascha Müller-Kraenner | **Es war ein Scheitern auf ganzer Linie: Weder gelang es der Europäischen Union, sich in Kopenhagen neben den USA und China als treibende klimapolitische Kraft zu etablieren. Noch erreichte sie ein einziges ihrer zentralen Verhandlungsziele. Nun gilt es, den multilateralen Klimaprozess mit überzeugenden Strategien wiederzubeleben.**

Schon die gemischten Reaktionen auf den Ausgang des Kopenhagener Klimagipfels zeigten, wer sich auf der Gewinner- und auf der Verliererseite sah. Der amerikanische Präsident Barack Obama bezeichnete die Vereinbarungen als „bedeutend und beispiellos“. Chinas Außenminister Yang Yiecho nannte das Ergebnis „wichtig und positiv“. Dagegen reichten erste europäische Reaktionen von Enttäuschung bis Bestürzung. Auf einer kurzfristig angesetzten Abschlusspressekonferenz am Samstagmittag bezeichnete Kommissionspräsident Manuel Barroso die Kopenhagen-Übereinkunft (Copenhagen Accord) als „nicht perfekt, aber besser als kein Ergebnis“.

In Wirklichkeit erreichte die EU kein einziges ihrer zentralen Verhandlungsziele. Weder gelang es ihr, die Ausgangsangebote wichtiger Verhandlungspartner wie der USA und Chinas durch ihren konditionierten Vorschlag, die eigene Reduktionsverpflichtung von 20 auf 30 Prozent aufzustocken, nach oben zu treiben. Noch schafften es die Europäer, wenigstens für die Industrieländer ein Langfristziel in der Abschlusserklärung zu verankern.

Die Vereinigten Staaten hatten, vorbehaltlich der Verabschiedung ihres nationalen Klimaschutzpakets im Kongress, in Aussicht gestellt, ihre Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um bis zu vier Prozent zu senken. China bot in letzter Minute die Verankerung eines Energieeffizienzziels in seinem nächsten Fünfjahresplan von minus 40 bis 45 Prozent, geringfügig mehr als auf Grundlage der laufenden Modernisierung des industriellen Anlagenbestands ohnehin zu erwarten gewesen wäre. Ein Zieljahr, um den Anstieg der eigenen Emissionen zu stabilisieren, wehrte die chinesische Seite erfolgreich ab. Der Kopenhagen-Akkord lässt offen, ob überhaupt im Laufe des nächsten Jahres mit Ziel eines völkerrechtlichen Abkommens weiter verhandelt werden soll.

Vor allem aber mussten Europas Verhandlungsführer erleben, dass sie in der entscheidenden Verhandlungsphase vor der Tür standen. Der Deal zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, der schließlich im offiziellen Abschlussdokument der Konferenz seinen Ausdruck fand, wurde in einem Hinterzimmergespräch zwischen US-Präsident Obama und seinen Kollegen aus China, Indien, Brasilien und Südafrika vereinbart. Europäer und andere durften die Vereinbarung in einer um einige Entwicklungsländer erweiterten G-20-Runde nur noch abnicken.

Für Europas Verhandlungsführer kam der Absturz in Richtung Bedeutungslosigkeit überraschend. Noch zwei Jahre zuvor, auf dem Klimagipfel von Bali 2007, war Europa für sein Klimaschutzziel und für seine Vorreiterrolle beklatscht worden. Im Vorfeld von Kopenhagen dagegen verhakten die Europäer sich in kleinlichen Streitereien um die individuellen Beiträge der Mitgliedstaaten zu einem Finanzierungspaket für Entwicklungsländer.

Es gelang der EU nicht, eine eigenständige Rolle neben den Amerikanern einerseits und den großen Entwicklungs- und Schwellenländern andererseits zu finden. Obama war mit dem klaren Ziel nach Kopenhagen gekommen, Vorfestlegungen zu vermeiden, um die Verabschiedung der im US-Kongress anhängigen Klimaschutzgesetzgebung nicht zu gefährden. Die chinesische Führung um Ministerpräsident Wen Jiabao war nur zu freiwilligen Zusagen zur Energieeffizienzsteigerung bereit und wehrte sich unter dem Banner der nationalen Souveränität gegen internationale Kontrollmechanismen. Die EU hielt statisch an ihrem schon 2007 verkündeten Klimaschutzziel fest und versuchte mit einem in letzter Minute ausgehandelten Finanzpaket von zehn Milliarden Euro die ärmeren Entwicklungsländer auf ihre Seite zu ziehen.

Für Europas Verhandlungsführer kam der Absturz in Richtung Bedeutungslosigkeit überraschend

Europa hat sich in Kopenhagen unter Wert verkauft. Dafür gibt es drei mögliche, sich teilweise ergänzende Erklärungen:

1. Schon vor Kopenhagen kursierte in europäischen Hauptstädten die Angst vor einem Arrangement der „G-2“. Allerdings waren mit China, Indien, Brasilien und Südafrika – der im Vorfeld neugegründeten so genannten „BASIC“-Gruppe – insgesamt vier, auch geografisch einigermaßen repräsentative Schwellenländer mit am entscheidenden Verhandlungstisch vertreten, wenngleich mit Peking als Primus inter Pares. Die Abwesenheit Europas von diesem Arrangement, gegebenenfalls in enger Abstimmung mit den USA, erklärt sich dadurch jedenfalls nicht.
2. Die politische Problemlage auf der Kopenhagener Konferenz war so strukturiert, dass der Kompromiss zwischen den beiden weltweit größten Emitenten von Treibhausgasen – den USA und China – im Vordergrund stand. Deswegen war es durchaus im wohlverstandenen Interesse Europas, diesen beiden Mächten den Vortritt zu lassen. Entsprechend diesem Erklärungsmuster waren die realen Einflussmöglichkeiten Europas auf der Konferenz von vornherein gering. Allerdings gelang es der BASIC-Gruppe, ihre Inter-

essen im Konferenzverlauf wirkungsvoll vorzubringen. Intensive bilaterale Kontakte mit einzelnen Schwellenländern im Vorfeld – beispielsweise die beiden Gipfelgespräche der deutschen Kanzlerin mit den Präsidenten Brasiliens und Indonesiens – führten zu einzelnen Kooperationsvorhaben, beispielsweise bei der Förderung der erneuerbaren Energien und im Wälderschutz, aber zu keiner strategischen Allianz, die in Kopenhagen Wirkung gezeigt hätte.

3. Die EU hat es nicht verstanden, ihre historisch begründete Vorreiterrolle im internationalen Klimaschutz auf der Konferenz zur Geltung zu bringen. Die Uneinigkeit – und teilweise Eitelkeit – der europäischen Regierungschefs hat dazu geführt, dass strukturelle Schwächen umso deutlicher zum Ausdruck kamen. Besonders verheerend auf das Image der Europäer wirkte sich die kleinliche Streiterei um eine EU-interne Lastenteilung bei der Klimafinanzierung aus. Tatsächlich konnten nur deswegen alle Mitgliedstaaten dazu bewegt werden, sich am Finanzierungspaket zu beteiligen, weil teilweise früher zugesagte oder schon längst im Haushalt verankerte Finanzmittel vorweihnachtlich umetikettiert wurden.

Was muss Europa jetzt tun?

Europa kann nur als Einheit wirken. Neben politischen Schwergewichten wie China und den USA kommt die EU nur als Einheit zur Geltung. Das Nebeneinanderher der Doppelspitze aus Kommission und Ratspräsidentschaft, ergänzt durch selbstbewusste Nebenverhandler aus wichtigen Mitgliedstaaten, wirkt dabei kontraproduktiv. Statt jedoch der Europäischen Kommission zukünftig ganz die Verhandlungsführung im multilateralen Klimaprozess zu übertragen, böte sich im Rahmen einer überfälligen Neuorganisation der europäischen Verhandlungsführung an, auch dem neuzuschaffenden Europäischen Auswärtigen Dienst eine koordinierende Schlüsselrolle zukommen zu lassen.

Europa muss auf nationale Alleingänge verzichten. Wichtige Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich und Großbritannien rangen vor und während der Kopenhagener Konferenz mit nationalen Initiativen und Alleingängen um Aufmerksamkeit. So stellte der britische Premierminister Gordon Brown unabgestimmt mit seinen europäischen Kollegen schon im Sommer sein Klimafinanzpaket für Entwicklungsländer vor. Frankreich lancierte im Frühjahr vergangenen Jahres eine engere Kooperation mit der Afrikanischen Union (AU), die bei anderen Mitgliedstaaten nur auf lauwarmer Unterstützung stieß. An einem in Kopenhagen vorgestellten Finanzierungspaket zum internationalen Tropenwaldschutz beteiligten sich von europäischer Seite nur Großbritannien und Frankreich, während Deutschland seine eigenen bilateralen Instrumente, beispielsweise die von der Bundeskanzlerin auf der UN-Naturschutzkonferenz 2008 zugesagten Mittel für den Tropenwaldschutz, offenbar getrennt einsetzen möchte.

Europa muss seine Position vor und nicht während der Verhandlungen festlegen. Sowohl auf der Klimakonferenz 2008 in Posen als auch in Kopenhagen wurden wesentliche politische Festlegungen erst auf EU-Ratssitzungen während des Konferenzverlaufs getroffen. Das führte dazu, dass wichtige Experten aus den Ministerien in der heißen Phase der Verhandlungen aus dem UN-Prozess abgezogen wurden, um am kontinuierlichen Selbstbeschäftigungsprozess der EU teilzunehmen. Konflikte zwischen einzelnen Mitgliedstaaten um die klimapolitische Position und Lastenverteilung innerhalb der EU wurden parallel zu den Hauptverhandlungen und in aller Öffentlichkeit ausgetragen.

Europa muss den bilateralen Dialog mit wichtigen Akteuren (USA, China, Indien) vertiefen. Die Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes bietet die historische Chance, die bilateralen Beziehungen der EU zu wichtigen anderen Akteuren, vor allem den großen Schwellenländern, zu bündeln und weiter auszubauen. Einen Ansatzpunkt im Kleinen böte die vom deutschen Auswärtigen Amt gestartete transatlantische Klimainitiative. Diese Initiative könnte europäisiert und auf wichtige Schwellenländer wie China, Indien, Brasilien sowie auf Russland ausgeweitet werden. Themen dieser strategischen Dialoginitiativen könnten die Bündelung technischer und finanzieller Zusammenarbeit sowie des Instrumentariums der Exportförderung und Handelspolitik sein.

Europa muss Allianzen mit den Entwicklungsländern bilden. Natürliche Verbündete der EU im internationalen Klimaprozess sind die ärmeren Entwicklungsländer und kleinen Inselstaaten. Ihnen kann die EU mit der Verbindung aus progressiver Klimaschutzpolitik zuhause und großzügigen Finanzhilfen zum Wälderschutz und zur Klimaanpassung ein attraktives und glaubwürdiges Angebot machen. Eine Reihe vor Kopenhagen angestoßener bilateraler Initiativen, beispielsweise zwischen Frankreich und der Afrikanischen Union zur finanziellen Unterstützung erneuerbarer Energien und des Tropenwaldschutzes in Afrika oder zwischen Brasilien, Deutschland und Frankreich zur Unterstützung des Amazonasfonds, könnten zukünftig zum gesamteuropäischen Pakt zur Klimasolidarität mit Afrika, Lateinamerika und Asien verbunden werden.

Effektiver Multilateralismus

Letztendlich geht es bei den bevorstehenden klimapolitischen Weichenstellungen um die Neugestaltung eines globalen Ordnungsrahmen nach der europäischen Leitidee des „effektiven Multilateralismus“. Neben dem Verhandlungsprozess innerhalb der Vereinten Nationen sollten der bilaterale Dialog mit strategischen Partnerländern, die Kooperation der EU mit anderen Regionalbündnissen wie der Afrikanischen Union und flexible multilaterale Formate wie eine um vom Klimawandel besonders betroffene Entwicklungsländer ergänzte „G-20 plus“ eine wachsende Rolle spielen.

Der neue Europäische Auswärtige Dienst muss die oft nur auf dem Papier bestehenden „strategischen Partnerschaften“ der EU mit Russland, China,

Indien und Brasilien – und natürlich die transatlantischen Beziehungen – mit Leben erfüllen. Eine enge Zusammenarbeit in den Bereichen Energie, Klima und grüne Technologien gehört ganz oben auf die Tagesordnung dieser Partnerschaftsinitiativen. Die afrikanischen Staaten haben ein vitales Interesse daran, dass die Europäische Union sie finanziell, aber auch technisch bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels unterstützt. Die Partnerschaft zwischen AU und EU könnte dazu den geeigneten Rahmen bieten.

Von zentraler Bedeutung ist die Entscheidung darüber, welche Rolle die G-20 bei der Bearbeitung des Klimathemas künftig spielen wird. Der G-8-Rahmen hat als geeignetes Forum mangels kritischer Masse der für die globalen Emissionen verantwortlichen Staaten an Bedeutung verloren. Allerdings müsste das G-20-Format im Bereich Klimaschutz gezielt um Vertreter der ärmeren Entwicklungsländer, beispielsweise den jeweiligen Vorsitz der Allianz Kleiner Inselstaaten (AOSIS) und der AU erweitert werden. Aufgabe der EU sollte es sein, die Rolle des Anwalts der „Kleinen“ im Kreis der Großen nicht allein China zu überlassen.



SASCHA MÜLLER-KRAENNER ist Geschäftsführer des Umweltverbands „The Nature Conservancy“ in Europa.