

# Triumph der Klimadiplomatie

**Das Zustandekommen des Klimaabkommens ist ein Triumph der Klimadiplomatie. Susanne Dröge erklärt, welche Schritte zum Erfolg geführt haben und appelliert an deutsche und europäische Außenvertreter, sich mit ebensolcher Kraft für die Umsetzung des Abkommens einzusetzen.**

In Paris ist am vergangenen Wochenende ein neues globales Klimaabkommen verabschiedet worden, das ab 2020 den Klimaschutz, die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, Finanz- und Technologietransfers und die regelmäßige Überprüfung nationaler Klimastrategien regelt. Zwar enthält es keine detaillierten Vorgaben, die das anzustrebende Klimaziel von 1,5-Grad Celsius oder die vorgesehenen Finanzhilfen der Industrieländer garantieren. Dennoch ist das Abkommen ein Erfolg, ganz besonders aus klimadiplomatischer Sicht. Denn immerhin mussten sich die 195 Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention auf Grundlage des Konsensprinzips einigen, wie sie die fundamentalen Regeln der gemeinsamen Klimapolitik neu aufstellen. Dabei sollte ein Abkommen entstehen, das, anders als das Kyoto Protokoll, allen Staaten einen Beitrag abverlangt. Wie konnte das gelingen?

Die Einigung in Paris war vor allem schwer, weil der Anspruch einer gerechten Verteilung von Lasten und Pflichten über allen Verhandlungsfragen schwebte. Die vom Klimawandel betroffenen Entwicklungsländer, aber auch große Verschmutzer wie Indien auf der einen Seite pochten darauf, dass eine Differenzierung ins Abkommen gehöre, die den Industriestaaten als historische Verschmutzer die höheren Pflichten auferlegt. Damit sollte der »Geist der Klimarahmenkonvention« gewahrt werden, demzufolge es nur zwei Arten von Staaten – Industrie- und Entwicklungsländer – gibt. Auf der anderen Seite traten die USA, Europa und die meisten G77-Staaten dafür ein, diese strikte Auslegung zu überwinden. Sie argumentierten, dass ein Abkommen ohne nennenswerten Klimaschutz in den Schwellenländern mit ihrem hohen Emissionspotential keine Wirkung entfalten könne. Dieses Spannungsverhältnis konnte mit Hilfe diplomatischer Vorarbeiten, geschickter Verhandlungsführung und finanzieller Zusagen aufgelöst werden

## Einbindung aller großen Verhandlungsmächte und der armen Staaten

Im Unterschied zu Kopenhagen, wo 2009 ein erster Anlauf für einen klimapolitischen Neustart unternommen worden war, haben sich aus dem Kreis der großen Verhandlungsmächte im Vorfeld der 21. Klimakonferenz »COP21« (COP: Conference of the Parties) in Paris nicht mehr allein die EU, sondern vor allem die USA mit einer »Rollout«-Strategie für den Erfolg der Konferenz engagiert. Der »Rollout« ist ein Vorgehen, bei dem erst viele einzelne Akteure überzeugt und die Positionen dann in einem großen Rahmen zusammengeführt werden. 2014 war es den USA zunächst gelungen, durch einen Schulterschluss mit China die gegenseitige Blockade in den UNFCCC-Verhandlungen aufzulösen. Zudem führten sie weitere bilaterale Gespräche mit den Schwellenländern auf Staatsebene, die 2015 unter anderem über die G7-Gespräche unter deutschem Vorsitz und über die G20 zusammengeführt werden konnten. Auf diese Weise ist es gelungen, die Schwellenländer China und Indien beim Klimaschutz mit ins Boot zu holen und damit das Ende des Kyoto-Protokolls zu besiegeln, das nur die Industrieländer in die Pflicht genommen hatte. Die EU und Frankreich hatten hierzu ebenfalls den Weg geebnet, indem sie ihr großes Netzwerk mit den armen Entwicklungsländern nutzten, um dort für einen neuen ambitionierten Vertrag zu werben. So trieben sie einen Keil zwischen die bis dahin eher bremsend agierenden 134 G77-Staaten, hinter denen sich China und Indien regelmäßig versteckt hatten.

## Vorbereitung einer Koalition der Ambitionierten

Eine wesentliche Grundlage für den Endspurt in Paris hatten französische Diplomaten und der Außenminister selbst bereits vor der Konferenz gelegt. Sie reisten 2015 rund um den Globus, um vor

allem bei Entwicklungsländern – den langjährigen EU-Partnern (AKP-Staaten und weitere) – für Vertrauen zu werben. Hierfür bedurfte es finanzieller und ideeller Versprechen. Zwar zogen die armen Länder mit ihrer Forderung nach einem ambitionierten Klimaschutz prinzipiell mit der EU an einem Strang. Die Enttäuschung über vergangene Klimagipfel aber sorgte für harte Haltungen, vor allem bei den afrikanischen Ländern. Was lange danach aussah, als ob es vergebliche Liebesmüh sei, mündete kurz vor dem Ende der Verhandlungen in einen Erfolg: Die Mehrzahl der in der G77 organisierten Entwicklungsländer stand auf der Seite der EU, der USA und weiterer Staaten einer »High Ambition Coalition« – und nicht wie üblich auf Seiten von China und Indien. Diese hatten die Ambitionen für ein Pariser Ergebnis in den letzten Verhandlungsstunden herunterschrauben wollen und argumentiert, man vertrete damit auch die Interessen der gesamten G77.

### **Klimafinanzierungspoker**

Die Klimafinanzierung war der schwierigste Punkt vor und während der Pariser Verhandlungen. Die OECD-Staaten wurden immer wieder von den Entwicklungsländern aufgefordert, schon vor 2020 mehr Geld zu geben, zum Beispiel in den Grünen Klimafonds und den Anpassungsfonds, nicht erst nach 2020. Jegliche Zusagen sollten zudem verlässlich sein – obwohl den fordernden Entwicklungsländern klar war, dass zu den nationalen Geldofferten für spätere Jahre nicht gleich auch Schecks präsentiert werden konnten. Sie hielten aber den Druck aufrecht und hatten Erfolg: Deutschland steuerte 40 Millionen Euro für den Anpassungsfonds bei, und auch die USA zückten das Scheckbuch in den letzten Stunden. Die Zustimmung der Koalition hochambitionierter Länder zum Abkommen war damit gesichert, nicht zuletzt, weil mit den finanziellen Zusagen dem Geist der Rahmenkonvention Rechnung getragen worden war.

### **Klimadiplomatie – wie geht es weiter?**

Der französische COP-Präsident Fabius und sein Diplomaten team verdienen viel Lob für den großen Durchbruch in Paris. Nun kommt es darauf an, dass 55 Staaten mit mindestens 55 Prozent Anteil an den globalen Treibhausgasemissionen auch ratifizieren, damit das Pariser Abkommen in Kraft tritt. Hier müssen deutsche und europäische Klimadiplomatinnen und -diplomaten Überzeugungsarbeit leisten. Sie sind zudem gefordert, mit besonders schwierigen Partnerländern im Gespräch zu bleiben und klimapolitische Hürden zu identifizieren. Zu deren Überwindung bedarf es nicht nur Geld oder Technologie, sondern auch der Einsicht, dass mit dem Pariser Abkommen die außenpolitische Arbeit erst richtig beginnt. In Paris haben die Franzosen gezeigt, wie Klimaaußenpolitik funktionieren kann.