

**Klimarahmenkonvention:**

**16. Vertragsstaatenkonferenz 2010**

**Kyoto-Protokoll:**

**6. Vertragsstaatenkonferenz 2010**

- **Beschlüsse zur Klimafinanzierung, zur Anpassung, zu Wäldern und Technologietransfer verabschiedet**
- **Kein Kyoto-Nachfolgeabkommen in Sicht**
- **Globaler Emissionshandel gefährdet**

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll, VN, 1/2010, S. 31ff., fort.)

Vom 29. November bis 10. Dezember 2010 fand im mexikanischen Cancún die alljährliche Klimakonferenz statt, genauer gesagt die 16. Vertragsstaatenkonferenz des **Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen** (kurz: **Klimarahmenkonvention**), die 6. Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls sowie Treffen von Arbeitsgruppen.\* Mit seinen 194 Vertragsstaaten ist die Klimarahmenkonvention fast universell; das Kyoto-Protokoll haben 193 Staaten ratifiziert – der fehlende 194. Staat sind die USA. Mit 12 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern nahm die Konferenz, verglichen mit der Kopenhagener Konferenz des Vorjahres mit weit über 20 000 Personen wieder ›Normalmaß‹ an. Dies gilt auch für die Ergebnisse der Konferenz.

Nach dem dramatischen Scheitern des Kopenhagener Gipfels waren die Erwartungen an die Klimakonferenz von Cancún diesmal äußerst niedrig: Eine reine Arbeitskonferenz sollte es werden, ohne Staatschefs, ohne den allumfassenden Vertrag als Ergebnis. Auf der Tagesordnung standen in erster Linie die Klärung von Detail- und Verfahrensfragen für den weiteren Prozess und nicht vorrangig die Lösung der großen Streitpunkte, an denen Kopenhagen gescheitert war. So gut wie alle Delegationen waren sichtlich bemüht, konstruktiv zu erscheinen – und die ausgesprochen professionell agierende mexikanische Präsidentschaft machte das Beste daraus. Nach dem von vielen als intransparent und exklusiv kritisierten Auftreten der dänischen Präsidentschaft waren nun Transparenz und Inklusivität das Motto. Vor diesem Hintergrund war Cancún si-

cher ein Erfolg – man hat die Scherben von Kopenhagen sortiert und einen Verhandlungsfahrplan zusammengestellt, wie es weiter gehen soll.

Das Ergebnispaket wurde ›Cancún Agreements‹ genannt. Damit sind zum einen inhaltliche Beschlüsse zur Klimafinanzierung, zur Anpassung an den Klimawandel, zum Themenkomplex ›REDD‹ (Wälder und Klimaschutz) und Technologietransfer gemeint sowie Verfahrensbeschlüsse in den beiden Verhandlungssträngen innerhalb des Kyoto-Protokolls und innerhalb der Klimarahmenkonvention.

Der in der Kopenhagener Vereinbarung angekündigte ›Green Climate Fund‹ wurde nun formell eingerichtet; der Ausschuss, der bis zur nächsten Konferenz die notwendigen Beschlussvorlagen für die Operationalisierung erarbeiten soll, wird mehrheitlich von Entwicklungsländern besetzt. Zumindest für die ersten drei Jahre wird die Weltbank der Treuhänder des Fonds sein, danach ist eine Überprüfung vorgesehen. Welche Entscheidungskompetenz die Vertragsstaaten gegenüber dem neuen Fonds haben werden, ist noch offen.

Der Themenbereich Anpassung an den Klimawandel nahm in Cancún mehr Raum ein als bisher und wurde mit der Verabschiedung des ›Cancún Adaptation Framework‹ deutlich aufgewertet. Dabei wird ein Anpassungs-Ausschuss gebildet, der die Umsetzung eines Arbeitsprogramms (bestehend aus technischer Unterstützung, verstärkte Informationsvermittlung und -vernetzung und die Ausarbeitung weiterer Maßnahmenkataloge) begleiten soll. Weitere Beschlüsse sind für die nächste Konferenz vorgesehen.

Zum Themenkomplex ›Wälder und Klimaschutz‹, genannt REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation), wird festgehalten, dass die Entwicklungsländer bei angemessener und kalkulierbarer finanzieller Unterstützung den Trend zur Entwaldung verlangsamen, anhalten und umkehren und damit Kohlenstoffeintrag in die Atmosphäre verhindern sollen. Dazu sollen nationale und subnationale Strategien erarbeitet werden. Weitere Details, insbesondere Berechnungsmodalitäten sollen vom Untergremium SBSTA bis zur 18. Vertragsstaatenkonferenz ausgearbeitet werden. Die schwierige Frage der Finanzierungsoptionen soll bis zur 17. Vertragsstaatenkonferenz ausgearbeitet werden.

Zum Technologietransfer wurde das Mandat der bisherigen ›Expert Group on Technology Transfer‹ (EGTT) beendet und durch ein neues ›Technology Executive Committee‹ (TEC) ersetzt. Das TEC soll unter anderem den Bedarf an Technologietransfer analysieren, Handlungsmöglichkeiten vorschlagen und die entsprechenden Akteure vernetzen. Zudem wird ein ›Climate Technology Centre and Network‹ (CTCN) gebildet, mit dem Mandat, Technologieinstitutionen zu vernetzen. Wahrscheinlich wird man von diesen Institutionen ebensowenig wahrnehmen wie von der alten EGTT und anderen Technologietransfer-Diskussionen der UN – der staatenbezogene Ansatz geht an den Realitäten der Energiemärkte völlig vorbei.

Bolivien lehnte in der Schlussrunde die ›Cancún Agreements‹ ab. Die Konferenzpräsidentin, Mexikos Außenministerin Patricia Espinosa, nahm Boliviens Einwände freundlich lächelnd zur Kenntnis und gab sie zu Protokoll und stellte dennoch fest, die ›Cancún Agreements‹ seien im Konsens angenommen worden: »Konsens bedeutet nicht, dass jemand ein Vetorecht hat«. Mit dieser im UN-Kontext neuartigen Auslegung von Konsens erntete sie im Konferenzplenum tosenden Applaus. Bolivien hingegen kündigte unmittelbar nach der Konferenz an, beim Internationalen Gerichtshof gegen diese Interpretation von Konsens zu klagen. Dies ist aus völkerrechtlicher Sicht sicher eine interessante Frage – wobei schon das Kyoto-Protokoll 1997 gegen die Stimme Saudi-Arabiens angenommen wurde. Damals zog der Verhandlungsleiter aus Argentinien es allerdings vor, die Einwände der Saudis schlichtweg ungehört zu ignorieren und gar nicht erst ins Protokoll aufzunehmen.

Mit den ›Cancún Agreements‹ wurden sicherlich eine Reihe von Voraussetzungen für den weiteren Verhandlungserfolg geschaffen. Für den weiteren Fahrplan konnte einstweilen übertüncht werden, dass sich die Staaten in den inhaltlichen Kernfragen allerdings seit Kopenhagen keinen Zentimeter angenähert haben: Die USA werden sich auf absehbare Zeit an keinem Vertrag mit bindenden Verpflichtungen zur Emissionsminderung beteiligen, und damit wird auch China allenfalls freiwillige Selbstverpflichtungen abgeben. Dies hat zur Folge, dass vermutlich auch Japan und die anderen westlichen Industrielän-

der nicht bereit sein werden, nach der am 31. Dezember 2012 auslaufenden ersten Kyoto-Verpflichtungsperiode einen Nachfolgevertrag mit bindenden Reduktionsverpflichtungen einzugehen. Die Europäische Union steht mit ihrer konstruktiven Grundhaltung allein auf weiter Flur und steht vor schwierigen Entscheidungen, wie – und ob – sie ihre Vorreiterrolle künftig definieren will. Angesichts dieser Ausgangslage sind vielleicht die haltbarsten Beschlüsse von Cancún diejenigen, die auch ohne den großen Kyoto-Nachfolgevertrag auskommen, etwa die Einrichtung des ›Green Climate Fund‹ oder das ›Cancún Adaptation Framework‹.

Eine Einigung über neue Reduktionsverpflichtungen, welcher Art auch immer, für die Industrieländer und wichtigsten Schwellenländer für den Zeitraum ab 2013 ist jedenfalls nicht in Sicht. Das Kyoto-Protokoll ohne neue Reduktionsverpflichtungen zu verlängern, wäre lediglich eine Möglichkeit, Zeit zu gewinnen und einen ›rechtsfreien Raum‹ zu vermeiden. Doch dies lehnen Japan und Russland kategorisch ab, da China und die anderen Schwellenländer hiervon nicht betroffen wären. Ohne Japan und Russland würden außer der EU nicht mehr viele Kyoto-Teilnehmerstaaten mit Reduktionsverpflichtungen übrig bleiben (sieht man von Australien und Kanada ab, die Kyoto zwar ratifiziert haben, aber keinerlei Anstalten machen, die Verpflichtungen umzusetzen und mit ihrem Emissionsniveau längst weit jenseits der Kyoto-Obergrenzen liegen). Bei der nächsten Konferenz Ende 2011 wird man nicht mehr um die Beantwortung dieser Kernfrage herumkommen: Welcher Staat ist bereit, bindende Reduktionsverpflichtungen zu übernehmen, die über das hinausgehen, was er ohnehin vorsieht?

Das Kyoto-Protokoll ist ein System mit bindenden, vergleichbaren Reduktionsverpflichtungen nach gemeinsamen Regeln und einem darauf aufbauenden Markt für den Emissionshandel. Zurzeit deutet alles darauf hin, dass dieses Kyoto-System abgelöst wird durch einen Flickenteppich gut klingender, aber kaum vergleichbarer, unverbindlicher Versprechen. Diese Versprechen haben vor allem eines gemeinsam: Sie greifen viel zu kurz, um den Klimawandel tatsächlich aufzuhalten. Der Weg dahin begann in Kopenhagen mit der lediglich ›zur Kenntnis genommenen‹ Kopenhagen-Vereinbarung. In Cancún wurden

diese freiwilligen Zusagen in einen formalen Konferenzbeschluss aufgenommen, verbunden mit dem erstmals in einem UN-Dokument formell beschlossenen 2-Grad-Ziel und der (immerhin ehrlichen) Aussage, dass diese freiwilligen Verpflichtungen für dieses Ziel nicht ausreichen. Das ist ebenso schön wie die Bekräftigung der Notwendigkeit, bis 2020 100 Milliarden Dollar jährlich an Klimafinanzierungsmitteln aufzubringen oder die ohne Zeitvorgaben beschlossene Aufforderung an die Staaten, Pläne für emissionsarme Entwicklung (low carbon development plans) vorzulegen. Welchen Wert solche Wunschlisten haben, darf man getrost hinterfragen. Schon die Reduktionsverpflichtungen des eigentlich völkerrechtlich verbindlichen Kyoto-Protokolls werden von einer ganzen Reihe Regierungen nonchalant ignoriert. Nachdem der ›Top-down‹-Ansatz des Kyoto-Protokolls keine Aussicht auf Fortsetzung mehr hat, versucht man es nun mit einem ›Bottom-up‹-Ansatz.

Ohne das Kyoto-Protokoll hat der globale Markt für den Emissionshandel jedoch keine Grundlage mehr. Von den verbleibenden regionalen Handelsmärkten ist der bei weitem größte das EU-Emissionshandelssystem. Der ›Clean Development Mechanism‹ und alle anderen Mechanismen wie etwa der geplante REDD-Wäldermechanismus zielen jedoch darauf ab, Emissionsgutschriften für einen globalen, nach einheitlichen Regeln arbeitenden Emissionshandelmarkt zu generieren. Wenn es diesen nicht mehr gibt, haben die Zertifikate keinen Sinn mehr. Sie sind dann vergleichbar mit einer steuerlich absetzbaren Spendenbescheinigung für Leute, die ohnehin keine Steuern zahlen. Die ›International Emissions Trading Association‹ (IETA) versuchte mit über 50 Parallelveranstaltungen und massivem Lobbyismus ihr Geschäftsmodell über das absehbare Auslaufen der Kyoto-Verpflichtungsperiode hinauszurennen. Bestandteil der Beschlüsse unter dem Konventions-Verhandlungspfad ist zwar, dass man bei der 17. Vertragsstaatenkonferenz vom 28. November bis 9. Dezember 2011 im südafrikanischen Durban über die Einführung von marktbasierenden Mechanismen reden will. Aber ohne bindende, nachprüfbar und vergleichbare Reduktionsverpflichtungen sind funktionierende Märkte für den Emissionshandel nicht denkbar. Kein Staat muss Emissionsrechte kaufen, wenn

er ohnehin keine bindenden Reduktionsverpflichtungen hat.

Was bedeutet diese Entwicklung für den internationalen Klimaschutz? So dringend der von der Klimawissenschaft attestierte Handlungsbedarf ist, so gering ist die Bereitschaft der meisten Akteure, daraus die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Wahrscheinlicher als die latent planwirtschaftlichen Ansätze des Kyoto-Protokolls dürfte es in den kommenden Jahren sein, dass die mit anziehender Weltwirtschaft wieder rasch in die Höhe schießenden Preise für fossile Energie die althergebrachten emissionsintensive Entwicklungsstrategien (high carbon development strategies) am Markt immer mehr sich selber *ad absurdum* führen lassen. So richtig der Einwand ist, dass hohe Ölpreise die Förderung von bisher zu teuren Kohle- und Ölvorkommen erst lukrativ machen – für die Käufer von immer teurerem Öl und immer teurerer Kohle werden Energieeffizienz und erneuerbare Alternativen dennoch immer interessanter. Mancher Mythos über die angebliche wirtschaftliche Belastung durch Klimaschutz wird sich wohl nicht mehr lange halten können – wäre die Belastung durch den Klimaschutz so groß wie sie etwa die USA als Begründung für ihre Nichtratifizierung des Kyoto-Protokolls anführen, müsste die USA heute die Lokomotive der Weltwirtschaft sein und Deutschland wäre bankrott. Wahrscheinlicher ist eher das Gegenteil. Bis diese wirtschaftlichen Realitäten die UN-Klimaverhandlungen erreichen, dürften jedoch noch einige Jahre vergehen.

**Webseite der Konferenz:** The United Nations Climate Change Conference, COP 16/CMP 6, 29.11.–10.12.2010, Cancún, Mexiko, [http://unfccc.int/meetings/cop\\_16/items/5571.php](http://unfccc.int/meetings/cop_16/items/5571.php)

\* Weitere Treffen waren: die 13. Tagung der ›Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the UNFCCC‹ (AWG-LCA 13), die 15. Tagung der ›Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol (AWG-KP 15)‹ sowie die jeweils 33. Tagung des ›Subsidiary Body for Implementation‹ (SBI 33) und des ›Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice‹ (SBSTA 33).