

listung denkbarer Optionen wurde nichts beschlossen. Vor allem aber fehlt die ökonomische Grundlage für solche Projekte: Angesichts fehlender globaler Emissionsreduktions-Verpflichtungen, auf die REDD-Projekte angerechnet werden könnten, wird es wohl einstweilen bei einem freiwilligen Markt für Klimawaldschutzprojekte bleiben.

Sehr viele Fragezeichen stehen nach Durban hinter der Zukunft der Emissionshandelsmärkte. Ohne bindende Reduktionsverpflichtungen und klare Anrechnungsregeln sind Emissionsrechte wertlos. Ob allein das EU-Emissionshandelssystem und eventuell Australiens einen ›Clean Development Mechanism‹ weiter am Leben erhalten können, wenn gleichzeitig die Emissionsrechtepreise auf dem heutigen historischen Tiefstand verharren und durch Discount-Emissionsrechte aus russischer ›heißer Luft‹ weiterer Preisdruck nach unten ausgeht, steht in den Sternen. Angesichts schwacher Reduktionsvorgaben, massiver Schlupflöcher sowie der Ausbreitung nationaler und bilateraler Emissionshandels-Systeme dürfte der Sinkflug der globalen Emissionshandelsmärkte kaum aufzuhalten sein.

Neue Allianzen

Vermutlich das Interessanteste an der Klimakonferenz von Durban waren die neuen Akteurskonstellationen, mit denen die Verhandlungsergebnisse zuwege gebracht wurden. Es waren nicht Nord gegen Süd, nicht OECD gegen G-77, die in Durban verhandelten, sondern es gab eine konstruktive Allianz zwischen der EU, den kleinen Inselstaaten der Alliance of Small Island States (AOSIS) und den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs). Gemeinsam brachten sie den Klimaprozess voran und übten Druck nicht nur auf die üblichen Bremser aus den USA, Kanada und Japan aus, sondern vor allem auch auf die großen Schwellenländer. Es war dieses Bündnis, das die sich heftig wehrenden Schwellenländer schließlich dazu bringen konnte, anzuerkennen, dass die alte Zweiteilung der Welt in Entwicklungs- und Industrieländer der heutigen Realität nicht mehr entspricht und daher auch keine Grundlage für die Klimaverhandlungen mehr sein kann. China gab relativ früh bekannt, ab dem Jahr 2020 zu international bindenden Klimaschutzverpflichtungen bereit zu

sein. Indien spielte bis zum Schluss den Hardliner, musste aber schließlich widerstrebend zur Kenntnis nehmen, dass es damit keineswegs mehr als Champion des armen Südens gegen den reichen Norden wahrgenommen wurde. Vielmehr wurde es – wie etwa in Zeitungsanzeigen – gemeinsam mit den USA und Japan als ›Totenträger Afrikas‹ bezeichnet.

Schwellenländer mehr in der Verantwortung

Die gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortung, ›Common but differentiated responsibility‹, im Klimajargon CBDR genannt, wird natürlich weiterhin eine wichtige Rolle bei den Klimaverhandlungen spielen – vor allem bei der Frage nach einer gerechten Lastenverteilung. Aber es wird in Zukunft stärker differenziert als nur zwischen der OECD und der G-77. Für die Schwellenländer zeigte sich in Durban in bisher seltener Deutlichkeit, dass ihre wachsende weltpolitische Bedeutung nicht nur mehr Rechte, sondern auch mehr Verantwortung mit sich bringt. Die südafrikanische Präsidentschaft meisterte die Schwierigkeit ausgezeichnet, nicht nur die widerstreitenden Loyalitäten zur Afrikanischen Gruppe und zu BASIC (Brasilien, Südafrika, Indien und China) unter einen Hut zu bekommen, sondern auch eine unparteiische Präsidentschaft zum Erfolg zu führen. Mit einer Vielzahl von ›Indaba‹ genannten informellen Konsultationen gelang es ihnen auch, die in Cancún als hartnäckige Neinsager aufgefallenen Bolivianer und andere Staaten Lateinamerikas und der Karibik noch einzubinden.

Vor diesem Hintergrund war der Beschluss, das neue Abkommen erst im Jahr 2020 in Kraft treten zu lassen, die einzige politische Möglichkeit, die Schwellenländer mit an Bord zu bekommen. Der EU gelang es damit tatsächlich, treibende Kraft der Klimaverhandlungen zu werden und die Bremserstaaten auszumanövrieren – im krassen Gegensatz zu Kopenhagen 2009, als die EU nur noch eine Nebenrolle spielte. Wie weit das in den nächsten Jahren tragen wird, bleibt abzuwarten. Die EU ist heute nicht nur intern weitaus weniger bereit, den berühmten Klimaschutz-Vorreiter zu spielen. Auch Versuche, das EU-Ziel einer 20-prozentigen Reduzierung bis 2020 auf 30 Prozent anzuheben, waren bisher nicht

erfolgreich. In Durban gab es nur Einigungen auf Prozesse, nicht auf die Inhalte von Klimaschutzvereinbarungen. Doch darauf kommt es aber letztlich an. Die Manöver von Durban mögen politisch erfolgreich gewesen sein. Angesichts des klimawissenschaftlich Notwendigen sind sie jedoch völlig unzureichend: zu wenig und zu spät.

Webseite der Konferenz: The United Nations Climate Change Conference, COP-17/MOP-7, 28.11.–11.12.2011, Durban, Südafrika, http://unfccc.int/meetings/durban_nov_2011/meeting/6245.php

Konvention gegen Desertifikation: 10. Vertragsstaatenkonferenz 2011

- Hochrangiges Treffen der Generalversammlung
- Keine Einigkeit über Ausweitung der Konvention

Benno Pilardeaux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Benno Pilardeaux und Steffen Bauer über die 9. Vertragsstaatenkonferenz 2009, VN, 1/2010, S. 33f., fort.)

Die 10. Vertragsstaatenkonferenz (VSK) des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (United Nations Convention to Combat Desertification – UNCCD) fand vom 10. bis 21. Oktober 2011 in Changwon (Republik Korea) statt. Der Konvention gehören 194 Vertragsstaaten an.

Vor der Rio+20-Konferenz

Die 10. VSK fand vor dem Hintergrund zweier wichtiger Ereignisse statt. Zum einen debattierte die UN-Generalversammlung auf ihrem ›High-level Meeting on Addressing Desertification, Land Degradation and Drought in the Context of Sustainable Development and Poverty Eradication‹ (DLDD) am 20. September 2011 erstmals das globale Problem der Verschlechterung von Landflächen. Zum anderen richtete sich das Augenmerk der Mitgliedstaaten auf die Rio+20-Konferenz, die im Juni 2012 stattfinden und sich dem Thema nachhaltige Entwicklung widmen wird. Auf dem hochrangigen Treffen erkannten viele Staaten an, dass

die UNCCD einer stärkeren wissenschaftlichen Unterstützung bedarf und dass die Zuständigkeit der UNCCD über Trockengebiete hinaus ausgeweitet werden muss. Viele Staaten plädierten überdies für das globale Ziel, die Verschlechterungsrate von Landflächen auf Null bis zu einem bestimmten Jahr zu senken (zero net land degradation rate). Ferner hoben sie hervor, wie es wichtig sei, die wirtschaftlichen Kosten der Verschlechterung von Böden zu errechnen und zu bewerten.

›Intergovernmental Panel on Land and Soil‹

Die auf dem hochrangigen Treffen der Generalversammlung angesprochenen Themen prägten auch die 10. VSK. So wurde eine kontroverse Debatte um die Schaffung eines Zwischenstaatlichen Ausschusses zu Land und Boden (Intergovernmental Panel on Land and Soil) geführt. Grundlage waren die Ergebnisse der beiden Online-Befragungen des Forschungsverbands ›DesertNet International‹ und der Universität der Vereinten Nationen sowie des UNCCD-Sekretariats über geeignete Formate der wissenschaftlichen Beratung, die auf der 10. VSK vorgestellt wurden. Es bestand weitgehend Konsens über den Bedarf nach unabhängiger wissenschaftlicher Bewertung der globalen Verschlechterung von Landflächen, aber Uneinigkeit über das geeignete Format. Die 10. VSK beschloss zur Prüfung dieser Optionen, eine *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe einzurichten.

Während das Problem der Verschlechterung von Landflächen immer drängender wird, beschränkt sich die Zuständigkeit der UNCCD immer noch auf Trockengebiete. Aus Sicht vieler Länder ist dies nicht mehr zeitgemäß. Allerdings ist man sich in der Staatengemeinschaft in dieser Frage uneins. Wichtige Länder, wie die USA, Brasilien und Argentinien, haben sich gegen eine Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs der Konvention auf alle Klimazonen ausgesprochen.

Indikatorensysteme und Berichtswesen

Zu den wichtigen inhaltlichen Verhandlungsgegenständen der 10. VSK zählte die Weiterentwicklung der Indikatorensysteme und des Berichtswesens. Nach vielen Jahren der Debatte um methodische

Fragen gibt es inzwischen Fortschritte. So wurden im Ausschuss für die Überprüfung der Durchführung der Konvention (CRIC) und im Ausschuss für Wissenschaft und Technologie (CST) die Vereinfachung des Berichtsystems sowie die Verfeinerung von Leistungsindikatoren (bezogen auf die UNCCD-Organen) und Wirkungsindikatoren (bezogen auf die Maßnahmen) diskutiert sowie Beschlüsse zur Weiterentwicklung gefasst. Im CRIC waren auch die Erfahrungen mit dem im Jahr 2010 eingeführten Online-Berichtssystem zur Dokumentation der Umsetzungsfortschritte, dem ›Performance Review and Assessment of Implementation System‹ (PRAIS), ein Thema. Kernbestandteile des PRAIS sind Leistungs- und Wirkungsindikatoren, mit denen die Qualität der Staatenberichte und der Leistungsfähigkeit der Organe der Konvention bewertet werden sollen.

Im CST stand vor allem die Verfeinerung der Wirkungsindikatoren im Vordergrund. Bereits im Jahr 2009 hatte man sich auf zwei verbindliche Wirkungsindikatoren geeinigt: der Anteil der Bevölkerung in betroffenen Gebieten über der Armutsgrenze und den Status der Landbedeckung durch natürliche Vegetation und Landwirtschaft. Ab dem Jahr 2012 müssen alle Staatenberichte Angaben zu diesen beiden Wirkungsindikatoren enthalten. Zusätzlich wurden eine Reihe freiwilliger Wirkungsindikatoren angenommen. Wie diese Indikatoren zur Anwendung kommen sollen, soll 2013 geklärt werden. In einer dazu in Auftrag gegebenen Studie wurden zehn Kernprinzipien für die Auswahl und weitere Präzisierung der Wirkungsindikatoren entwickelt, die als Grundlage für die weitere Ausarbeitung verwendet werden sollen. Zudem gibt es erste Erfahrungen aus den Pilotländern Armenien, China, Kolumbien, Spanien und Senegal, die ein solches Indikatorensystem getestet haben und auf der VSK darüber berichteten. Die nächsten Tagungen des CST und des CRIC sollen direkt aufeinander folgend bis spätestens März 2013 voraussichtlich in Bonn stattfinden.

Überprüfung des 10-Jahres-Strategieplans

Um die Arbeit der UNCCD effizienter und zielorientierter zu gestalten, wurde 2007 ein Reformprozess begonnen, des-

sen Kernelement der 10-Jahres-Strategieplan 2008 bis 2018 ist. Dieser Plan ist inzwischen in die Arbeitspläne der Konventionsorgane eingearbeitet und soll im Jahr 2013 einer Zwischenbewertung unterzogen werden. Dazu wurde eine ›Inter-Sessional Working Group‹ eingerichtet.

Die Verhandlungen über den Zweijahreshaushalt des UNCCD-Sekretariats standen ganz unter dem Eindruck der Finanzkrise: Das Budget für 2012/13 wurde nur geringfügig auf 16,1 Millionen Euro erhöht. Die 11. VSK der UNCCD findet im Herbst 2013 statt. Wenn sich kein anderes Land als Gastgeber meldet, wird sie in Deutschland (Bonn) stattfinden.

Fortschritte trotz alter Reflexe

Leider wurde auf der 10. VSK teilweise immer noch viel über administrative Fragen verhandelt, die besser auf einer anderen Ebene hätten gelöst werden können. So wurde die Frage der organisatorischen Einbindung und des Standorts des ›Global Mechanism‹ (GM), um die bereits im Jahr 2009 gestritten wurde, zeitweise zu einem beherrschenden Thema. Der bisher in Rom beim Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung angesiedelte GM wird künftig enger an das Sekretariat in Bonn gebunden. Über den Standort (Rom versus Bonn) konnte jedoch keine Einigkeit erzielt werden, so dass sich die nächste VSK erneut damit befassen muss.

Insgesamt beginnt der im Jahr 2007 eingeleitete Reformprozess jedoch zu wirken: Die eigentlichen Aufgaben der UNCCD rücken stärker in den Vordergrund. Diese Beobachtung und die international gestiegene Aufmerksamkeit für die Verschlechterung von Landflächen weltweit im Vorfeld der Rio+20-Konferenz lassen hoffen, dass die UNCCD in der Staatengemeinschaft künftig wieder mehr an Gewicht gewinnen wird.

Dokument: United Nations Convention to Combat Desertification, Report of the Conference of the Parties on its Tenth Session, Held in Changwon from 10 October to 21 October 2011 – Addendum Part Two: Action Taken by the Conference of the Parties at Its Tenth Session, UN Doc. ICCD/COP(10)/31/Add. 1 v. 21.12.2011.