

Umwelt

Klimarahmenkonvention:

19. Vertragsstaatenkonferenz 2013

Kyoto-Protokoll:

9. Vertragsstaatenkonferenz 2013

- Vage Einigung auf weitere Verhandlungen
- Zwei-Grad-Ziel immer unrealistischer

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll, VN, 1/2013, S. 35f., fort.)

Die Erwartungen an die UN-Klimakonferenzen sind inzwischen allgemein sehr niedrig, und selbst gemessen daran war die 19. Vertragsstaatenkonferenz (VSK) des **Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Klimarahmenkonvention – UNFCCC)** und der 9. VSK des **Kyoto-Protokolls** vom 11. bis 22. November 2013 in Warschau eine Enttäuschung. Im Vordergrund stand in erster Linie, den Fahrplan für den Verhandlungsprozess der nächsten zwei Jahre festzulegen. Ende 2015 soll gemäß Beschluss der 17. VSK (Durban 2011) auf der 21. VSK in Paris ein Nachfolgeabkommen für das Kyoto-Protokoll beschlossen werden. Nach der Warschauer Konferenz steht dies in den Sternen. Es wurde deutlich, dass die Staatengemeinschaft gegenwärtig weniger denn je in der Lage ist, sich auf wesentliche Grundlagen eines solchen Abkommens zu einigen. Auch wenn die Konferenz sich immerhin formal auf Beschlüsse einigen konnte, liegen die Positionen der wichtigsten Akteure weiterhin sehr weit auseinander.

Festgefahrene Positionen

Die Industrieländer sind nur zu einem verbindlichen Abkommen bereit, wenn sich die großen Schwellenländer in gleicher Weise daran beteiligen. Die Schwellenländer beharren dagegen auf dem Rio-Prinzip der »Gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung« (common but differentiated responsibilities – CBDR). Dies wird zwar auch von den alten Industrieländern nicht in Frage gestellt, abgesehen von den USA, aber heute wird diese differenzierte Verantwortung von

ihnen anders interpretiert als 1992. Die Schwellenländer industrialisieren sich in raschem Tempo, erhöhen dabei ebenso rasch ihre CO₂-Emissionen, sind aber lediglich zu Klimaschutzmaßnahmen bereit, wenn diese ihre Entwicklung nicht (real oder befürchtet) behindern. Im historischen Vergleich spielen ihre Emissionen immer noch eine untergeordnete Rolle.

Hinzu kommen deutliche Rückschritte in der Klimaschutzpolitik einer ganzen Reihe von Industrieländern, vor allem Japan und Australien als Folge von Wahlen, aber auch in der EU, deren Bereitschaft, die vielzitierte »Vorreiterrolle« einzunehmen, immer weiter zurückgeht. Damit sinkt natürlich auch der Druck auf Länder wie China, Indien oder Brasilien, ihre traditionelle Abwehrhaltung gegen jede Form von Klimaschutzverpflichtungen abzulegen. Schon diese Ausgangslage eines überall fehlenden politischen Willens zu ernstzunehmender Klimaschutzpolitik machte es in Warschau nahezu unmöglich, nennenswerte Fortschritte zu erzielen.

Klimaschutzabkommen

Hauptverhandlungsstrang war die *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe zur Plattform von Durban für verstärkte Maßnahmen (ADP), in deren Rahmen die Vorbereitungen für das geplante Abkommen verhandelt werden. Dabei geht es um Kriterien für und Bewertung von nationalen Emissionsreduktionszusagen, und ihre Zusammenführung in ein Abkommen. Inhaltlich kam man in Warschau nicht weiter. Der Versuch, die ersten Umrisse des geplanten Pariser Abkommens auszuhandeln, wurde von den Schwellenländern blockiert. Also blieb nur, dies auf die nächste Runde der ADP im März 2014 zu vertagen.

Beschlossen wurde, dass die Staaten ihre anvisierten Klimaschutzverpflichtungen für das Abkommen »rechtzeitig« vor der VSK 2015 offiziell einreichen sollen. Länder, die bislang keine Klimaschutzziele eingereicht haben, werden aufgefordert, dies nachzuholen. Alle Länder, »die dazu bereit sind«, sollen ihre Beiträge innerhalb des ersten Quartals 2015 bekanntgeben. Entscheidende Fragen blieben offen, vor allem die Frage, ob in der Summe dieser Beiträge die angestrebte Obergrenze einer Klimaerwärmung von zwei Grad Celsius überhaupt eingehalten werden kann. Die bisher präsentierten Vorschläge der Staa-

ten würden in der Summe nach Ansicht von Wissenschaftlern nicht einmal ausreichen, einen Anstieg um drei Grad Celsius zu verhindern. Wie man zu der daher unausweichlichen Erhöhung der Klimaschutzzusagen kommen soll, ist völlig unklar. Das gleiche gilt für die Frage, wie rechtsverbindlich die Verpflichtungen in dem geplanten Pariser Abkommen eigentlich sein sollen. Genauer gesagt, ist bisher nicht einmal das Wort »Verpflichtungen« in den Beschlüssen konsensfähig, es wird nur von »Beiträgen« gesprochen.

Fraglich ist auch, ob diese »Beiträge« dann überhaupt noch miteinander verglichen werden können. So unterschiedliche Faktoren wie Ausgangsjahr, relative und absolute Ziele, Einbeziehung von Landnutzungsänderungen und Entwaldung, Anrechenbarkeit sogenannter »Offsets« (also Kompensationsprojekte) und vieles mehr können dazu führen, dass die Beiträge der einzelnen Länder kaum noch vergleichbar sind. Der Beschlusstext sieht vor, dass »Klarheit, Transparenz und Verständnis der Beiträge« gegeben sein sollen. Doch was dies konkret bedeutet, wird frühestens auf der 20. VSK im Dezember 2014 im peruanischen Lima beschlossen, und damit wohl zu spät, um im Pariser Abkommen noch Niederschlag zu finden.

Außerdem beschlossen wurde, die ersten Elemente eines Vertragstexts auf der 20. VSK zu verhandeln und einen fertigen Vertragsentwurf mindestens ein halbes Jahr vor der Konferenz in Paris fertigzustellen. Wenn sich der Verhandlungsprozess nicht spürbar beschleunigt, wird die Zeit knapp. Daher werden gewisse Hoffnungen in eine verstärkte Beteiligung der politischen Spitzen gesetzt: UN-Generalsekretär Ban Ki-moon lädt für den 23. September 2014 nach New York zu einem Klima-Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs ein. Schon bei den Zwischenverhandlungen der »Subsidiary Bodies« im Juni 2014 in Bonn soll die Ministerebene beteiligt werden. Das eigentliche Verhandlungsgremium ist jedoch die ADP. Sie soll alle paar Monate tagen.

Klimafinanzierung

Ähnlich unergiebig blieben die Verhandlungen bei dem zweiten wichtigen Themengebiet, der Finanzierung von Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimawandel-Anpassung in Entwicklungsländern. Die auf der VSK 2009 in Kopen-

hagen beschlossene Zielmarke eines jährlichen Finanzvolumens von 100 Mrd. US-Dollar, das bis 2020 erreicht werden soll, gerät in immer weitere Ferne. Die G77 und China legten einen Antrag für eine Konkretisierung vor: Die Industrieländer sollen im Jahr 2014 ihren Plan vorlegen, wie sie zu diesen 100 Mrd. US-Dollar kommen wollen; ferner sollen ab dem Jahr 2016 mindestens 70 Mrd. US-Dollar jährlich bereitgestellt werden. Beschlossen wurde aber außer unverbindlichen Appellen nichts: Alle zwei Jahre sollen die Industrieländer berichten, wie ihre diesbezüglichen Strategien aussehen. Ferner sollen einige Workshops zu langfristigen Finanzierungsarten stattfinden, und bis 2020 soll alle zwei Jahre ein »High-level Ministerial Dialogue« zu Klimafinanzierung stattfinden. Technisch-organisatorische Vereinbarungen zum Grünen Klimafonds standen ebenfalls auf der Tagesordnung und wurden beschlossen. Der Grüne Klimafonds wäre damit zwar technisch arbeitsfähig, allerdings fehlt es noch am nötigen Geld. Bei der nächsten VSK soll darüber gesprochen werden, wie der Fonds mit Geld gefüllt werden kann.

Der Anpassungsfonds, ein früher geschaffener weiterer Fonds der Klimarahmenkonvention, steckt mittlerweile in schweren Finanznöten, da seine Finanzierungsquelle (Emissionsrechtehandel im Rahmen des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung – Clean Development Mechanism) praktisch zum Erliegen gekommen ist. Bis zur nächsten VSK soll untersucht werden, wie seine Einnahmequellen diversifiziert werden können. In Wirklichkeit dürften solche alternativen Einnahmequellen aber dieselben sein wie die für den Grünen Klimafonds. Die Frage stellt sich längst, wie sinnvoll es ist, immer neue Fonds zu schaffen, obwohl es schon seit Beginn der Klimarahmenkonvention die Globale Umweltfazilität (GEF) als Finanzierungsmechanismus gibt. Da es aber um Machtfragen geht – die GEF ist bei der Weltbank angesiedelt, und daher haben die Geberstaaten eine stärkere Position als bei den UNFCCC-Fonds – spielen solche Effizienzüberlegungen in den Klimaverhandlungen traditionell keine große Rolle.

Kyoto-Protokoll

Auf einem Nebenschauplatz spielte sich die Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-

Protokolls ab. Die zweite Verpflichtungsperiode ist seit Januar 2013 in Kraft, umfasst aber nur noch wenige Staaten, die zusammen für 14 Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich sind (im Wesentlichen die EU, die Schweiz, Norwegen, die Ukraine und Belarus). Das bei der letzten VSK für diese zweite Periode geänderte Protokoll ist bisher nur von vier der notwendigen 144 Staaten ratifiziert worden. In Warschau wurde beschlossen, das Protokoll dennoch vorläufig anzuwenden. Hauptstreitfrage für die Ratifizierung der meisten westlichen Länder ist aber der Umgang mit überschüssigen Emissionsrechten aus der ersten Verpflichtungsperiode. Eine Einigung war nicht möglich, diese Frage wurde also vertagt. Ohne diese Klärung ist kaum damit zu rechnen, dass die EU das verlängerte Kyoto-Protokoll tatsächlich ratifiziert.

Anpassung an den Klimawandel

Ein weiteres Verhandlungsthema war das sogenannte »Loss and Damage«. Hierbei geht es um Schäden und Verluste durch Klimawandel. Dabei sollen Entwicklungsländer dabei unterstützt werden, mit solchen zunehmend häufiger auftretenden Schäden umzugehen. Dafür wurde ein »Internationaler Warschau-Mechanismus« beschlossen. Das Leitungsgremium des Mechanismus soll bis zur nächsten VSK ein Arbeitsprogramm vorlegen; seine Aufgabengebiete sind vorwiegend Risiko- und Wissensmanagement, Frühwarnsysteme und Koordinierung laufender Aktivitäten.

Waldschutz

Ein paralleler Verhandlungsstrang der Klimaverhandlungen ist das sogenannte REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation). Dahinter steckt der Gedanke, dass Entwaldung ebenfalls zum Klimawandel beiträgt, und dementsprechend vermiedene Entwaldung als Klimaschutzmaßnahme anerkannt werden sollte. In Warschau wurden eine Reihe Beschlüsse gefasst, auf deren Grundlage Entwicklungsländer nationale REDD-Programme entwerfen können. Allerdings ist der praktische Wert solange zweifelhaft, wie es das neue umfassende Klimaschutzabkommen nicht gibt – denn die Finanzierung dieser Programme hängt von einem globalen Emissionsrechtemarkt ab, der die aus REDD-

Projekten generierten Emissionsvermeidungszertifikate aufnehmen soll. Da es diesen noch längere Zeit nicht geben wird, wurden in Warschau Beschlüsse gefasst, unter welchen Bedingungen solche Projekte finanziert werden sollen. Finanzierungsverpflichtungen gibt es aber keine; hierfür wird im Wesentlichen auf den Grünen Klimafonds verwiesen, dessen Finanzbasis seinerseits weitgehend unklar ist. Umweltschützer kritisieren die Warschauer Beschlüsse als sehr schwammig.

Gastgeber Polen

Die Rolle der Gastgeberregierung Polen war höchst umstritten. Beispielloos war die Absetzung des polnischen Umweltministers Marcin Korolec, der qua Amt Präsident der UN-Klimakonferenz war, während der Konferenz durch Ministerpräsident Donald Tusk. Zudem traten einige eng mit der Nutzung fossiler Brennstoffe verbundene Unternehmen als Konferenzsponsoren auf und konnten sich in einem offiziellen »Side Event« der polnischen Regierung präsentieren. Ein unmissverständlicher politischer Kontrapunkt zur UN-Klimakonferenz war der von der polnischen Regierung gemeinsam mit der »World Coal Association« parallel zur UN-Konferenz veranstaltete »Coal and Climate Summit«, mit dem die Botschaft übermittelt werden sollte, Kohle und Klimaschutz seien miteinander vereinbar.

Aussichten

Nach der Warschauer VSK befindet sich der UN-Klimaprozess mehr denn je auf einem unsicheren Kurs. Umweltschützer waren angesichts der Paralyse des Prozesses derart frustriert, dass die meisten einen Tag vor dem Ende unter Protest die Konferenz verließen. Letztlich kann aber im Rahmen der Vereinten Nationen nur das umgesetzt werden, wozu die Staaten politisch bereit sind. Es ist offensichtlich, dass zur ernsthaften Lösung der Herausforderung des Klimawandels weit mehr getan werden muss als bisher: Jahr für Jahr steigen die globalen CO₂-Emissionen weiter, anstatt zu sinken. Geändert werden kann dies nur in der Innenpolitik der großen Emittenten.

Webseite der Konferenz: http://unfccc.int/meetings/warsaw_nov_2013/session/7767.php