

Strategiewechsel in den UN-Klimaverhandlungen

Cancún als Grundlage für eine Aufwärtsspirale im Klimaschutz?

Nicht mehr der große Wurf wird von Klimagipfeln der Vereinten Nationen (UN) erwartet, sondern das Zusammenspiel von drei Elementen: der Verpflichtung auf das, wozu bereits Handlungsbereitschaft besteht, der Einigung auf Elemente, die Handlungsbereitschaft erhöhen, und eines Reviewprozesses, der neue Handlungsbereitschaft in verschärfte Ziele umsetzt.

Von Christoph Bals

Der Klimagipfel von Cancún hat ein respektables Ergebnis gebracht. Er hat einen Strategiewechsel eingeleitet, nachdem der Versuch des „großen Wurfs“ in Kopenhagen gescheitert ist und nach den Zwischenwahlen in den USA auch auf Jahre hin nicht möglich erscheint.

Was ist in Cancún erreicht worden?

- Zur Erfolgsbilanz des Gipfels gehört, dass es gelungen ist, erstmalig das Zwei-Grad-Limit in einer UN-Entscheidung als Messlatte für die angestrebten Klimaschutzaktivitäten zu verankern;
- einige große Klimaschutzpakete zu beschließen, die eigentlich schon in Kopenhagen hätten verabschiedet werden sollen: erstens, ein Paket zur Anpassung der besonders betroffenen Staaten an die Folgen des Klimawandels. Zweitens, ein Paket zum Schutz des Regenwaldes, das bis Ende 2011 mit der notwendigen Finanzierung ausgestattet sein soll. Drittens, ein Paket zur Technologiekoooperation sowie viertens, einen Fonds („Green Climate Fund“), der im ausgewogenen Verhältnis Klima- und Regenwaldschutz sowie Anpassung finanzieren soll. Dessen Leitungsgremium wird zur Hälfte von Industrie- und zur Hälfte von Entwicklungsländern besetzt;
- die freiwilligen Selbstverpflichtungen der Staaten, die diese im Rahmen des Kopenhagen-Akkords eingereicht hatten, durch eine UN-Entscheidung zu formalisieren. Das erhöht zum Beispiel den internationalen Druck auf die US-Regierung, trotz des politischen Widerstands zuhause bei ihrem im Kopenhagen-Akkord bestätigten nationalen Ziel zu bleiben, die Emissionen bis 2020 um 17 Prozent zu senken;
- in beiden Cancún-Abkommen festzuhalten, dass die Staaten ihre freiwilligen Ziele nachbessern sollen. Das bedeutet einen Paradigmenwechsel gegenüber der ersten Verpflichtungs-

ungsperiode des Kyoto-Protokolls. Die zunächst vereinbarten Reduktionsziele bis 2020 verstehen sich als Minimalziele, die in den kommenden Jahren angehoben werden sollen. Zwischen 2013 und 2015 soll es im Rahmen der Verhandlungen dann eine Überprüfung („Review“) unter anderem dazu geben, mit welcher Strategie die verbleibende Lücke zum Zwei-Grad-Limit geschlossen werden kann;

- das Ergebnis von Cancún für die Industrieländer zu konkretisieren. Diese sollen ihre Ziele so nachbessern, dass dies im Durchschnitt 25 bis 40 Prozent Reduktion bis 2020 gegenüber 1990 ergibt (1);
- alle Industrieländer zu verpflichten, „Low-Carbon Development Plans“ oder entsprechende Strategien zu entwickeln – allerdings bisher ohne zeitliche Vorgabe;
- die Verpflichtung der Industrieländer zu bestätigen, die Langfrist-Finanzierung für Klima- und Regenwaldschutz sowie Anpassung bis zum Jahr 2020 auf 100 Milliarden Dollar pro Jahr steigen zu lassen. Allerdings wurde kein konkreter Prozess vereinbart, wie das entsprechende Geld generiert werden soll;
- die Schwellen- und Entwicklungsländer im Gegenzug aufzufordern, Strategien oder Pläne einzureichen, die zeigen sollen, was das Land ohnehin für den Klimaschutz tut, und für welche zusätzlichen Gesetzesvorhaben oder Aktivitäten es internationale Unterstützung wie Finanzierung, Technologie oder Capacity Building braucht. Es wird ein internationales Register aufgebaut, das das „Matching“ zwischen konkreten Anfragen mit geschätzten Kosten und Emissionsreduktionen und dem dafür bestimmten Teil der internationalen Finanzströme erleichtert;
- Einigung hinsichtlich der Frage der internationalen Überprüfung der nationalen Klimaschutzaktivitäten zu erzielen. China hat hier schließlich auf der Basis eines Vorschlags von Indien den Weg zur notwendigen Transparenz der Klimaschutzaktivitäten in Schwellenländern freigemacht;
- Einigung hinsichtlich der Frage der zweiten Verpflichtungsperiode für das Kyoto-Protokoll, an der der Gipfel beinahe gescheitert wäre, zu erzielen. Ein Kompromiss, basierend auf „konstruktiver Zweideutigkeit“, hat hier den Weg geebnet. Die Industriestaaten, mit Ausnahme der USA, verhandeln die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls so zügig zu Ende, dass keine Lücke nach dem Auslaufen der ersten Verpflichtungsperiode bis 2012 entstehen soll. Es bleibt aber zunächst offen, ob die Reduktionsziele dann tatsächlich im Rahmen des Kyoto-Protokolls oder in einem größeren gemeinsamen Rahmenabkommen, an dem auch →

die Schwellenländer sowie die USA teilnehmen, festgeschrieben werden; sowie

- sicherzustellen, dass die Kyoto-Marktmechanismen auch nach dem Jahr 2012 weiter bestehen werden, und zwar unabhängig davon, ob es eine zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls geben wird. Zudem wurde entschieden, dass bei der Klimakonferenz in Durban die Etablierung neuer Marktmechanismen beziehungsweise von Nicht-Marktmechanismen beraten werden soll.

Dynamisierende Elemente als Grundlage für eine Aufwärtsspirale

Cancún hat die in diesen Gipfel gesetzten Erwartungen erfüllt. Damit wurde in Mexiko die Grundlage für eine mögliche dynamisierende Aufwärtsspirale gelegt. In Cancún ging es darum, die Abwärtsspirale nach Kopenhagen, die interessanterweise vor allem in den Industrieländern sichtbar wurde, zu stoppen und die Grundlage für eine Aufwärtsspirale zu legen. Dies soll, aufbauend auf den Cancún-Ergebnissen beim Klimagipfel in Durban, Südafrika, im Dezember 2012 gelingen (Phase eins). In Phase zwei von 2011 bis 2014 geht es darum, dynamisierende Elemente zu verabschieden, die den Aufbau einer neuen Klimaarchitektur, nationaler Aktionen und Vorreiterkoalitionen intelligent verzahnt. In Phase drei von 2013 bis 2015 geht es dann darum, im nun beschlossenen Reviewprozess die notwendigen Nachbesserungen der Reduktions- und Finanzierungsziele zu erreichen. Das politische Ringen wird sich zwischen 2011 und 2013 darauf fokussieren, dynamisierende Elemente für den Klima- und Regenwaldschutz sowie die Anpassung durchzusetzen.

Jetzt sind die EU und China, die zwei Schwergewichte neben den USA, am Zug. Bewegen sie sich über die Minimalverpflichtungen von Kopenhagen und Cancún hinaus? Für die Europäische Union (EU) bedeutet das, ihr Treibhausgas-Reduktionsziel für 2020 von 20 auf mindestens 30 Prozent zu erhöhen, das Energieeffizienz-Ziel rechtlich verbindlich zu vereinbaren und eine klare Roadmap vorzulegen, in welchen Schritten die notwendige Reduktion von 80 bis 95 Prozent bis 2050 erreicht werden soll. Für China bedeutet es, die Ziele im Bereich der erneuerbaren Energien aufzustocken und ökonomische Instrumente wie Kohlenstoffdioxid-Steuer und Emissionshandel, basierend auf dem neuen Fünfjahresplan, umzusetzen. Auch auf Südafrika als Gastgeber des nächsten Klimagipfels 2011 sowie auf Brasilien als Gastgeber des Rio-plus-20-Gipfels 2012 ruhen besondere Erwartungen.

Weiter geht es darum, Leuchtturmprojekte für Klima- und Regenwaldschutz sowie Anpassung zu beschließen. Die bilateralen und multilateralen Instrumente für einen transformativen Wandel müssen in diesem Kontext aufgebaut beziehungsweise getestet werden. Die zwischen den Regierungen von Südafrika, Deutschland, Großbritannien und Norwegen verhandelte „South Africa Renewables Initiative“ zum massiven Aufbau Erneuerbarer Energien in Südafrika könnte ein solches Projekt sein, dass beim Klimagipfel in Durban offiziell verkündet wird.

So kann die Umsetzung der in Cancún vereinbarten Kofinanzierung von ambitionierten Plänen zu Niedrigemissions- und Anpassungsstrategien in Gang kommen. Auf spezifische Regionen maßgeschneiderte Roadmaps für eine grüne Wirtschaft, die 2012 beim Rio-plus-20-Gipfel beschlossen werden sollen, können diese Ansätze sinnvoll ergänzen und erweitern.

Eine der größten Herausforderungen für den Klimagipfel in Durban 2011 wird es sein, sich basierend auf den in jahrelangen Post-Kyoto-Verhandlungen vereinbarten Regeln für die Berechnung und Überprüfung der Treibhausgasinventare zu einigen. Dies ist eine zwingende Voraussetzung dafür, dass es bald zu einem rechtlich verbindlichen Abkommen kommen kann.

Angesichts immer deutlicherer Warnzeichen für die Klimasituation, beispielsweise in Grönland, West-Antarktis, Amazonas oder Australien, und den in seriösen Zeitschriften veröffentlichten Artikeln gibt es kaum einen Zweifel, dass der nächste Sachstandsbericht des Weltklimarats (IPCC) die Dringlichkeit sowie die ökonomische Rationalität entschiedenen Handelns unterstreichen wird.

In diesem Jahr wird es neben vielen wichtigen Detailverhandlungen vor allem um Fortschritte in zwei zentralen Themenfeldern gehen: Wie rechtlich verbindlich sollen beschlossene Reduktions- und Finanzziele für welche Staaten sein? Außerdem rückt die Frage in den Mittelpunkt, wie die jetzt noch möglichen Schlupflöcher geschlossen werden können. Einige davon könnten die Integrität des gesamten Abkommens untergraben.

Rechtliche Form und Verbindlichkeit

Bei der Frage der rechtlichen Verbindlichkeit wird es zunächst vor allem um die Zukunft des Kyoto-Protokolls gehen: Werden verbindliche Reduktions- und Finanzziele ab 2013 wieder nur für die Industrieländer, ohne die USA, gelten? Werden alle Staaten, außer den USA, im Rahmen des Kyoto-Protokolls – allerdings deutlich abgestufte – Verpflichtungen übernehmen? Oder wird das Kyoto-Protokoll enden und im Laufe der nächsten Jahre ein neues, nur möglicherweise rechtlich verbindliches Abkommen für alle Staaten ausgehandelt?

Die Ausgangssituation ist kurios. Eigentlich wollen alle zentralen Akteure ein oder mehrere rechtlich verbindliche Abkommen. Zugleich aber haben fast alle Staaten bestimmte einander widersprechende Erfordernisse an die Form der rechtlichen Verbindlichkeit. Die einen, insbesondere die Industriestaaten, aber auch die kleinen Inselstaaten, drängen auf eine Vergleichbarkeit der rechtlichen Form der Abkommen beziehungsweise des Abkommens für möglichst alle Staaten. Die anderen, insbesondere die Schwellenländer, drängen geradezu spiegelbildlich auf Differenzierung. Sie verweisen auf ihre viel geringere historische Verantwortung für den Treibhauseffekt, auf ihren deutlich niedrigeren Pro-Kopf-Ausstoß und auf die erst im Aufbau befindlichen Monitoring-Systeme.

Auf den ersten Blick erscheint es unmöglich, die Anliegen von Vergleichbarkeit und Differenzierung unter einen Hut zu

bekommen. Doch das ändert sich, wenn man genauer hinschaut. Von was reden wir denn eigentlich, wenn wir von einem rechtlich verbindlichen Abkommen sprechen?

- Die Sprache ist verbindlich (zum Beispiel man „muss“ statt man „soll“).
- Die Verpflichtungen sind so spezifisch genug ausgedrückt, dass jeder präzise weiß, wann ein Land seine Verpflichtungen nicht erfüllt. Dies ist bisher in den Cancún-Abkommen nicht der Fall, soll aber in den nächsten Monaten geklärt werden.
- Es gibt ein Anrechnungs-System, das wie im Kyoto-Protokoll sicherstellt, dass eine Tonne Kohlenstoffdioxid (CO₂) im einen Land oder Sektor einer Tonne CO₂ im anderen Land oder Sektor entspricht.
- Die Umsetzung der Verpflichtungen wird national gemessen, berichtet und verifiziert (wurde in Cancún beschlossen).
- Die nationalen Berichte werden international geprüft (wurde in Cancún im Prinzip beschlossen).
- Es gibt ein Anreiz- und Sanktionssystem, das die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung stark erhöht.
- Es ist eindeutig geregelt, wie ein Land dem Abkommen beitreten kann. Kann es dies nur durch eine Ratifizierung oder auch auf dem Weg eines Quasi-Beitritts durch die rechtlich verbindliche Umsetzung zuhause? Gegebenenfalls könnte der Zusatz aufgenommen werden, dass es nur mit 60 Prozent der Stimmen des Parlamentes rückgängig gemacht werden kann, was insbesondere für die USA zentral sein könnte.

Selbst ein und dasselbe Abkommen lässt sich so gestalten, dass es trotz der formal gleichen rechtlichen Verbindlichkeit sehr unterschiedliche Ansprüche an verschiedene Partner stellt. Es gilt in den nächsten zwölf Monaten ein solches Kompromisspaket zu schnüren. Alle sollen in den kommenden Jahren rechtlich verbindlich gebunden werden, aber doch auch differenziert.

Schlupflöcher schließen

Es gibt die Möglichkeit, dass die UN-Klimaverhandlungen auf dem Papier Klimaschutz betreiben, während sie in Wirklichkeit Emissionswachstum zulassen. Alleine das Zulassen so genannter „heißer Luft“, also überschüssige Emissionszertifikate durch deutlich zu schwach angesetzte Emissionsziele für einzelne Staaten und durch laxe Wälderregeln in den Industrieländern könnte bedeuten, dass diese ihre Emissionen bis 2020 gegenüber 1990 zwar auf dem Papier um zwölf bis 18 Prozent reduzieren würden, in der wirklichen Welt aber nur um zwei Prozent. Bis Ende des Jahres sollen diese Schlupflöcher wissenschaftlich geklärt und möglichst geschlossen werden.

Cancún hat die Grundlage für eine mögliche Aufwärtsspirale im internationalen Klimaschutz gelegt. Das Zusammenspiel von „Bottom-Up“-Prozessen wie nationale Aktionen und Voreiterkoalitionen sowie „Top-Down“-Aktivitäten wie rechtliche Formalisierung, Langfristfinanzierung und Reviewprozess wird in den nächsten Jahren darüber entscheiden, ob die Option bestehen bleibt, einen im großen Maßstab gefährlichen Klimawandel zu vermeiden, und in welchem Ausmaß die Chance der notwendigen großen Transformation genutzt wird.

Anmerkungen

- (1) Der Weltklimarat IPCC sieht diese Reduktion als notwendig an, um den Temperaturanstieg mit 50 Prozent Wahrscheinlichkeit auf weniger als zwei Grad begrenzen zu können.

AUTOR + KONTAKT

Christoph Bals ist politischer Geschäftsführer der Umwelt- und Entwicklungsorganisation Germanwatch.

Germanwatch e.V., Kaiserstr. 201, 53113 Bonn.
Tel.: +49 228 60 492 17, Fax: +49 228 60 492 19.
E-Mail: bals@germanwatch.org
Internet: www.germanwatch.org



Briefe zur Interdisziplinarität

Geistes-, Natur-, Ingenieur- und Sozialwissenschaften, Kunst & Handwerk im Dialog

im oekom verlag, München. Mehr Informationen unter www.oekom.de/briefe-zur-interdisziplinaritaet



06
November 2010

Schwerpunkt in Heft 06:
Disziplinen als Kulturräume



Andrea von Braun Stiftung

voneinander wissen

oekom
verlag

Briefe zur Interdisziplinarität ist eine Publikation der Andrea von Braun Stiftung, Düsseldorf. Mehr Informationen zur Stiftung und ihren Zielen finden Sie unter www.avbstiftung.de

Lizenzhinweis

Die Beiträge in *Ökologisches* Wirtschaften werden unter der Creative-Commons-Lizenz "CC 4.0 Attribution Non-Commercial No Derivatives" veröffentlicht. Im Rahmen dieser Lizenz muss der Autor/Urheber stets genannt werden, das Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert und außerdem nicht kommerziell genutzt werden.

Die digitale Version des Artikels bleibt für zwei Jahre Abonnent/innen vorbehalten und ist danach im Open Access verfügbar.