Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Umwelt

Klimarahmenkonvention:
11. Vertragsstaatenkonferenz 2005
Kyoto-Protokoll:
1. Treffen der Vertragsstaaten 2005

- **Einigung von Marrakesch einstimmig angenommen**
- **Kanadisch-amerikanisches Kräftemessen**

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier, Waldluft für Russland, über die 6. und 7. Vertragsstaatenkonferenz, VN 1/2002, S. 29f., fort.)

Vom 28. November bis 10. Dezember 2005 fand im kanadischen Montréal die 11. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties – COP-11) des **Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC)** statt, die gleichzeitig auch das erste Treffen der Vertragsstaaten des **Kyoto-Protokolls** (Meeting of the Parties – COP/MOP-1) war. Im Gegensatz zu den Konferenzen der Vorjahre verließen die meisten Delegierten dieses Mal den Tagungsort in einem Zustand leichter Euphorie: Selbst bei kritischer Betrachtung konnte diese Konferenz nur als erfolgreich gewertet werden. Dies mag zwar auch an der teilweise äußerst niedrigen Erwartungshaltung gelegen haben, dennoch wurden in Montréal gegen erhebliche Widerstände die Weichen für die Zukunft des Kyoto-Protokolls und auch der Klimarahmenkonvention gestellt. Damit hat sich allen Unkenrufen zum Trotz multilaterales Handeln im Rahmen der UN zur Bewältigung einer der größten Herausforderungen der Menschheit, des Klimawandels, als zukunftsfähig erwiesen.

Stéphane Dion, kanadischer Umweltminister und Präsident der Konferenz, legte als Messlatte für den Erfolg der Konferenz drei ›I-Wörter‹ an: **Implementation** – Umsetzung des Kyoto-Protokolls, **Improvement** – Verbesserung der Arbeit der Konvention und des Protokolls sowie **Innovation** – künftige Zusammenarbeit für den Klimaschutz. In allen drei Bereichen konnte die Konferenz Erfolge vorweisen.

Bevor jedoch über die Zukunft des Klimaprozesses verhandelt werden konnte, musste noch eine letzte, wichtige Hürde in Bezug auf das Kyoto-Protokoll überwunden werden: Die Einigung von Marrakesch aus dem Jahr 2001 (siehe VN 1/2002, S. 29f.) konnte formal erst durch einen Beschluss der COP/MOP-1 in Kraft gesetzt werden. Im Vorfeld waren Befürchtungen laut geworden, der Beschluss könne von Staaten, wie etwa Saudi-Arabien, verhindert werden. Die Folge davon wäre eine erhebliche Beeinträchtigung der Wirksamkeit des Kyoto-Protokolls gewesen. Doch diese Befürchtungen waren unbegründet: die Einigung von Marrakesch wurde mit der Annahme eines Pakets von Beschlussvorlagen am 30. November ohne Gegenstimme in Kraft gesetzt. Lediglich bei einer dieser Beschlussvorlagen, dem ›Compliance Mechanism‹ (Mechanismus zur Kontrolle der Umsetzung der Verpflichtungen – Beschluss Nr. 24/CP.7), hatte es noch Kontroversen gegeben. Sofern dieser völkerrechtlich bindende Sanktionen vorsieht, musste dies gemäß Art. 18 des Kyoto-Protokolls mit einer Ergänzung des Protokolls verbunden sein, was wiederum eine erneute Ratifikationsrunde für diese Ergänzung erforderlich gemacht hätte. Genau dies schlug Saudi-Arabien vor. Allerdings blieb das OPEC-Führungsland damit allein. Schließlich wurde beschlossen, dem ›Compliance Mechanism‹ zunächst einmal per Beschluss »zuzustimmen und ihn anzunehmen«. Dieser Mechanismus besteht aus einem vermittelnden Teil (ohne Sanktionen), der damit angewandt werden kann, sowie einem anschließenden Teil mit Sanktionen. Mit dem Beschluss kann die erste Stufe nun angewandt und Erfahrungen damit gesammelt werden; das Nebenorgan für die Durchführung des Übereinkommens (Subsidiary Body for Implementation – SBI) wurde beauftragt, Vorschläge für ein Verfahren zur Ergänzung des Protokolls bis zur übernächsten Vertragsstaatenkonferenz im Jahr 2007 (COP/MOP-3) zu machen. Dort soll dann entschieden werden, ob eine Ergänzung angestrebt werden soll.

Überschattet wurde der Beginn der Konferenz am 28. November von der am selben Tag im kanadischen Parlament stattfindenden Vertrauensabstimmung, die die Minderheitsregierung von Paul Martin verlor. Damit war in Kanada zeitgleich mit dem Konferenzbeginn der Wahlkampf eröffnet, und die Regierung wollte unbedingt eine Konferenz, die die Weltpresse als Erfolg feiern würde. Zugleich war damit eine Kraftprobe mit der amerikanischen Regierung verbunden, die genau dies nicht wollte: ihre ganze Verhandlungstaktik war darauf angelegt, Fortschritte in Montréal zu verhindern, um dann wenige Wochen später in Sydney eine Alternative zum UN-Prozess in Form der auf freiwillige Technologie-Initiativen ausgelegten ›Asia Pacific Partnership on Clean Development and Climate‹ präsentieren zu können. Zum geflügelten Wort der Konferenz wurde die ›Ente‹ des amerikanischen Delegationsleiters Harlan Watson. Mit dem provokativen Satz: »Dieser Prozess schnattert wie eine Ente, bewegt sich wie eine Ente, ist eine Ente«, verließ er am Abend des 8. Dezembers lachend die Verhandlungen. Doch die Rechnung ging nicht auf: China, Indien und Japan verweigerten sich dem Versuch, diesen Asien-Pazifik-Prozess als Alternative zu Kyoto aufzubauen, und die EU und Japan hatten den Mut, auch ohne die USA einer Fortführung des Prozesses zuzustimmen.

Einen dramatischen Höhepunkt erreichte dieses kanadisch-amerikanische Kräftemessen am letzten Konferenztag (9. Dezember) durch den Auftritt des ehemaligen amerikanischen Präsidenten Bill Clinton. Schon tagelang hatten Gerüchte kursiert, Clinton werde nach Montréal kommen. Unauffällig war sein Auftritt als Begleitveranstaltung der Stadt Montréal, ohne konkretes Programm oder Rednerangabe, in der Mittagspause angekündigt worden – mit einer Raumnummer, von der nur die wenigsten erkannten, dass es der Plenarsaal war.

Clinton hielt zwar keine fulminante Klimaschutzrede, aber seine Kernbot-

schaft war klar: Klimaschutz ist eine ökologische und ökonomische Notwendigkeit, er schafft mehr Arbeitsplätze als er kostet, und keine Nation kann es sich leisten, außen vor zu bleiben. Der stürmische Beifall und die überfüllte anschließende Pressekonferenz mit Premierminister Martin führten tags darauf genau zu dem Ergebnis, welches die kanadische Regierung beabsichtigt hatte: ›Streit mit den USA‹ war die Schlagzeile der ›National Post‹ aus Toronto zu einem großen Bild von Clinton und Martin, und ähnlich war das Medienecho überall in Kanada.

Denn ab diesem Zeitpunkt gerieten die Dinge in Bewegung. Lange Zeit war es äußerst ungewiss gewesen, ob der politische Wille insbesondere auch bei der Europäischen Union vorhanden war, bei einer Blockade des Konventionsprozesses durch die USA dann die notwendigen Beschlüsse im Rahmen der COP/MOP-1 zu fällen – als Nichtvertragsstaat des Kyoto-Protokolls haben die USA dort nur Beobachterstatus und können nichts blockieren.

In der letzten Nacht wurden dann Beschlüsse für drei verschiedene Pfade für die Zukunft des UN-Klimaprozesses gefasst. Die Verhandlungen darüber waren eng verwoben; es ist dem Verhandlungsgeschick des Konferenzpräsidenten Dion zu verdanken, dass am Ende ein gut zusammenpassendes Set zustande kam, bei dem sowohl im Rahmen der Konvention als auch im Rahmen des Kyoto-Protokolls Verhandlungsstränge initiiert wurden.

Der unverbindlichste ist naturgemäß jener, der im Rahmen der Klimarahmenkonvention, also unter Beteiligung der USA, gefasst wurde (FCCC/CP/2005/L.4/Rev.1). Es wurde beschlossen, einen nichtbindenden Dialog aufzunehmen, der zu keinen neuen Verpflichtungen führen, aber Erfahrungen über Maßnahmen austauschen soll, die den Klimaschutz vorantreiben sollen, und darüber an die COP-12 und COP-13 zu berichten. Damit ist das Verhandlungsforum Klimarahmenkonvention zumindest nicht deaktiviert und eine künftige amerikanische Regierung kann auch wieder konstruktiv mitarbeiten, ohne das Kyoto-Protokoll ratifizieren zu müssen.

Im Rahmen des Protokolls wird es künftig Verhandlungen in zwei Strängen geben, einen nach Art. 3.9 (künftige Verpflichtungen) und einen nach Art. 9 (Überprüfung des Protokolls). Nach Art. 3.9 beschloss die COP/MOP-1, unverzüglich einen Prozess zu beginnen, zukünftige Verpflichtungen für die Annex-1-Staaten (Industrieländer) für den Zeitraum nach 2012 zu verhandeln, und dazu eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe einzurichten, die ihre Arbeit rechtzeitig beendet haben soll, um ihre Ergebnisse 2012 in Kraft setzen zu können (FCCC/KP/CMP/2005/L.8/Rev.1).

Parallel dazu wurde zwar kein Beschluss zu Art. 9 gefasst, aber vereinbart, dass im Sitzungsbericht eine Einladung an die Vertragsstaaten des Protokolls enthalten sein soll, bis September 2006 Vorschläge zu machen, wie am besten zu Art. 9 vorgegangen werden soll. Die Brisanz dieses Artikels besteht darin, dass dies der Verhandlungsweg ist, auch Verpflichtungen – welcher Art auch immer – für Staaten aufzunehmen, die nicht zu den Annex-1-Staaten gehören. Zwar lehnen es die Entwicklungsländer bislang kategorisch ab, Verpflichtungen zu übernehmen, aber auch ihnen wird immer deutlicher, dass in den Industrieländern der Druck zunimmt, ab einem bestimmten Punkt nur noch weitere Verpflichtungen zu übernehmen, wenn auch Schwellenländer nicht mehr außen vor bleiben. Dass solche Verpflichtungen nicht den gleichen Charakter haben müssen wie die der Industrieländer, ist dabei ebenfalls klar (Stichwort Dekarbonisierung). Über das weitere Vorgehen wird dann COP/MOP-2 im November 2006 beschließen müssen.

***

Mit den Beschlüssen von Montréal wurde angesichts der machtpolitischen Realitäten sicherlich aus umweltpolitischer Sicht das Optimum dessen herausgeholt, was überhaupt denkbar war. Im Vergleich zu den rasch deutlicher werdenden Folgen des Klimawandels ist der Verhandlungsprozess aber von geradezu phlegmatischer Langsamkeit. 2006 werden nun die konkreten Verhandlungen über die Kyoto-Folgeregelungen beginnen, und es bleibt abzuwarten, ob aus der Zustimmung zu Verhandlungen auch ernsthafte Verhandlungen werden. Einstweilen gilt jedenfalls, dass Totgesagte länger leben – auf das Kyoto-Protokoll und den UN-Klimaprozess trifft dies allemal zu.

Weitere Informationen über die Konferenz und die verabschiedeten Dokumente: http://www.unccd.int/meetings/cop_11/items/3394.php

Konvention gegen Wüstenbildung: 7. Vertragsstaatenkonferenz 2005

- **Kernaufgaben vernachlässigt**
- **Geringes Interesse bei den Industrieländern**
- **Stärkung der Umsetzung in Afrika**

Benno Pilardeaux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Benno Pilardeaux, Fidel Castro als Moderator, VN 5/2003, S. 173f., fort.)

I. Interesse nachlassend: Keine Minister aus Industrieländern

Die 7. Vertragsstaatenkonferenz (VSK) des **Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika (UNCCD)** fand vom 17. bis 28. Oktober 2005 in Nairobi statt. Nach dem In-Kraft-Treten des Übereinkommens, am 26. Dezember 1996, hatte es zunächst jährliche Vertragsstaatenkonferenzen gegeben. Seit dem Jahr 2001 werden diese jedoch nur noch alle zwei Jahre abgehalten. Seit der letzten VSK ist mit der Demokratischen Volksrepublik Korea ein weiterer Staat der Konvention beigetreten. Mit 191 Vertragsstaaten ist sie (zusammen mit der Kinderrechtskonvention) somit der völkerrechtliche Vertrag, der von den meisten Staaten ratifiziert wurde. 182 Vertragsstaaten waren in Nairobi vertreten, davon 33 durch Minister, ausnahmslos aus Entwicklungsländern. Staats- oder Regierungschefs waren im Gegensatz zur 6. VSK nicht erschienen.

II. Ausschuss zur regionalen Umsetzung: Aktionsprogramme in 81 Ländern

Positiv zu vermelden ist, dass mittlerweile 81 Länder so genannte Nationale Aktionsprogramme (NAPs) zur Desertifikationsbekämpfung entwickelt haben. Deren Verwirklichung vor Ort steht nun an beziehungsweise hat bereits begonnen. Um diesen Prozess zu unterstützen, wurden detaillierte Empfehlungen zur Stärkung des Umsetzungsprozesses in Afrika verabschiedet, unter anderem zur Verankerung des Bodenschutzes in der nationalen Armutsbekämpfungspolitik. Bis zur nächsten VSK sollen Vorschläge für die Überprüfung der Umsetzungsfortschritte in den strategischen Bereichen nachhaltige Nutzung von Weideland, Aufforstung,