

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Umwelt

### Klimarahmenkonvention:

#### 13. Vertragsstaatenkonferenz 2007

#### Kyoto-Protokoll:

#### 3. Vertragsstaatenkonferenz 2007

- Bali-Aktionsplan verabschiedet
- Keine konkreten Reduktionsziele vereinbart

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll, VN, 1-2/2006, S. 45f., fort.)

Kaum eine Klimakonferenz wurde auf derart hoher politischer Ebene vorbereitet wie die 13. Vertragsstaatenkonferenz (VSK) des **Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC)** und parallel die 3. Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls in Bali vom 3. bis 15. Dezember 2007. Wichtigster Verhandlungsgegenstand war die mittel- und langfristige Zukunft des Klimaregimes nach dem Auslaufen des Kyoto-Protokolls am 31. Dezember 2012. Noch im Dezember 2005 wäre die 11. VSK in Montreal beinahe gescheitert. Bei der 12. VSK in Nairobi im November 2006 wurde neben einem umfangreichen Arbeitsprogramm zur Anpassung an den Klimawandel – insbesondere in Entwicklungsländern – auch ein Arbeitsprogramm der *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe unter dem Kyoto-Protokoll für die Weiterentwicklung desselben beschlossen. Dies waren formal jedoch noch keine Verhandlungen, sondern lediglich Beratungen. Für Bali stand die Entscheidung an, nun auch ein offizielles Verhandlungsmandat zu beschließen. Ob dies tatsächlich gelingen würde, blieb bis kurz vor Konferenzende offen.

### Günstige Voraussetzungen

Im Frühjahr 2007 hatte sich die Europäische Union unter deutscher Präsidentschaft mit einem vergleichsweise ambitionierten Klima- und Energiepaket als Vorreiter in Position gebracht. Für die Klimaverhandlungen ist hierbei besonders der Beschluss

hervorzuheben, dass die EU ihre Emissionen gegenüber 1990 um 20 Prozent bis 2020 reduzieren werde und, falls andere wichtige Nationen sich beteiligen, sogar um 30 Prozent. Auch mit dem Klimaschwerpunkt des G-8-Gipfels in Heiligendamm im Juni 2007 spielte Bundeskanzlerin Angela Merkel mit hohem Einsatz. Unter den G-8-Staaten befinden sich mit Japan, Kanada, Russland und den USA vier der wichtigsten Bremser der Klimaverhandlungen. Die Unterschrift des amerikanischen Präsidenten unter das Heiligendamm-Kommuniqué mit Sätzen wie »Wir haben vereinbart, dass der UN-Klimaprozess das geeignete Forum ist, um künftige globale Maßnahmen bezüglich des Klimawandels auszuhandeln. Wir sind entschlossen, in diesem Forum voranzukommen, und rufen alle Parteien auf, sich aktiv und konstruktiv an der UN-Klimakonferenz im Dezember 2007 in Indonesien mit dem Ziel zu beteiligen, eine umfassende Übereinkunft für die Zeit nach 2012 (Kyoto-Folgeübereinkommen) zu erzielen, die alle wesentlichen Emissionsländer einbeziehen sollte« (G-8-Kommuniqué, S. 3), war unter diesem Gesichtspunkt ein zwar eigentlich banal klingendes, aber durchaus beachtliches Zugeständnis: Die USA konnten nach dieser Zusage keine derart offene Obstruktionspolitik mehr betreiben wie noch bei der 11. VSK in Montreal.

Im Vorfeld der Konferenz wurden mit dem 4. Sachstandsbericht des »Intergovernmental Panel on Climate Change« (IPCC) im Frühjahr, dem Hochrangigen Treffen zum Klimawandel der Generalversammlung am 24. September, der Verleihung des Friedensnobelpreises an das IPCC und den früheren amerikanischen Vizepräsidenten Al Gore sowie dem Regierungswechsel in Australien im November die Erwartungshaltung nochmals erhöht, dass in Bali ein greifbares Ergebnis herauskommen würde. Australiens neuer Premierminister Kevin Rudd verkündete als erste Amtshandlung die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls. Danach reiste er persönlich zur Konferenz, um die Ratifikationsurkunde zu übergeben. Auch die Tatsache, dass Bali mit 11 000 Teilnehmern die bisher größte Klimakonferenz war, trug zu der enormen Erwartungshaltung bei.

### War die Klimakonferenz in Bali ein Erfolg?

Formal gesehen hat die Konferenz ihr Ziel erreicht. In Bali stand nicht die Verabschiedung eines neuen Abkommens auf der Tagesordnung, sondern lediglich die formelle Beschlussfassung über einen Verhandlungszeitplan. Mit dem »Bali-Aktionsplan« wurden formelle Verhandlungen für ein Nachfolgeabkommen für das am 31. Dezember 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll aufgenommen. Sie sollen in zwei Jahren, also bis Dezember 2009 (15. VSK in Kopenhagen), abgeschlossen sein. Damit dürfte genügend Zeit zur Verfügung stehen für einen Ratifizierungsprozess in den nationalen Parlamenten. So gesehen hat die Konferenz ihr Ziel weitgehend erreicht. Viele Beobachter, insbesondere der Medien, fragten allerdings, warum man angesichts der Dramatik der Lage derart viel Zeit verstreichen lassen muss, um ein neues Abkommen abzuschließen.

Bei den Klimakonferenzen 2004/2005 war schon die Frage, ob es überhaupt eines Kyoto-Folgeübereinkommens bedarf, höchst umstritten. Auf der 12. VSK im Jahr 2006 in Nairobi wurden informelle Gespräche über Verhandlungen beschlossen; im Jahr 2007 wurde der neue IPCC-Bericht veröffentlicht, worin festgestellt wird, dass die Welt nur noch 10 bis 15 Jahre Zeit hat, das Klimaproblem zu lösen. Und nun reisten 11 000 Personen (darunter 3500 Regierungsvertreter) nach Bali, um zwei Wochen lang zu diskutieren und dann lediglich zu beschließen: Wir verhandeln jetzt auch offiziell. Das klingt mager. Aber es gab weder eine klare inhaltliche Festlegung, was das Ziel dieser Verhandlungen sei, noch eine Festlegung auf eine Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 2 °C noch eine klare Festlegung auf eine Bandbreite für Reduktionsverpflichtungen. Es ist hilfreich, sich diese – im Grunde unglaubliche – Trägheit immer wieder vor Augen zu führen und den Prozess nicht schönzureden, denn schneller geht es in der internationalen Politik nur selten.

### Der Bali-Aktionsplan

Von den insgesamt 14 Beschlüssen der VSK ist der wichtigste der »Bali-Aktions-

plan«. Darin ist das Verhandlungsmandat bis 2009 festgelegt, das sich inhaltlich in vier Themenbereiche gliedert:

1. **Eindämmung:** Maßnahmen zur weiteren Reduzierung von klimaschädlichen Emissionen, einschließlich der künftigen Gestaltung von Instrumenten, wie dem Emissionshandel und der Rolle des Waldschutzes;
2. **Anpassung:** Maßnahmen zur Anpassung an den unvermeidbaren Klimawandel und Unterstützung der besonders betroffenen Länder;
3. **Technologie:** Transfer klimafreundlicher Technologien; und
4. **Finanzierung:** Entwicklung neuer Mechanismen zur Finanzierung des Klimaschutzes.

**Zu 1:** Zentrales Thema der Konferenz war die Festlegung eines Verhandlungsprozesses für Verpflichtungen zur Reduzierung von klimaschädlichen Emissionen nach 2012. Darüber wurde in einer Reihe von Gremien und Untergremien parallel im Rahmen der Konvention und des Kyoto-Protokolls verhandelt. Der Konventionsprozess – unter Beteiligung der USA – konzentrierte sich auf die Weiterentwicklung des in Montreal 2005 eingerichteten »Dialogs zum langfristigen kooperativen Handeln, um durch die Umsetzung der Konvention dem Klimawandel zu begegnen«. Die *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe der Unterzeichnerstaaten des Kyoto-Protokolls verhandelte über einen Zeitplan für die Festlegung von Reduktionsverpflichtungen für Industrieländer und über die zweite Überprüfung gemäß Art. 9 des Protokolls. Dieser Artikel besagt, im Lichte neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse zu überprüfen, ob die Verpflichtungen noch angemessen sind. Alle diese Verhandlungsstränge sind inhaltlich eng miteinander verwoben und sollten im Idealfall in einen einzigen Vertrag zusammenfließen, der Kyoto ablöst.

Die von der EU gewünschte konkrete Festlegung des Verhandlungsmandats auf einen Emissionsreduktionsbereich von 25 bis 40 Prozent der Industrieländer (gegenüber 1990) war nicht durchsetzbar. Es gelang lediglich, einen Verweis auf die IPCC-Empfehlung für Reduktionen in dieser Bandbreite in einer Fußnote unterzubringen. Betont wurde im Bali-Aktionsplan erneut das Prinzip der »gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeit«. Das heißt, es wird nur über Reduktions-

verpflichtungen für Industriestaaten verhandelt, wobei diese für alle Industriestaaten »vergleichbar« sein sollen. Doch wird auch erstmals über »national angemessene Verpflichtungen« für Entwicklungsländer verhandelt: »im Kontext nachhaltiger Entwicklung, unterstützt und ermöglicht durch Technologie, Finanzmittel und Kapazitätsaufbau, in messbarer, zu berichtender und überprüfbarer Weise« (Bali-Aktionsplan, Ziff. 1 (b), (ii)).

Auch die seit Jahren diskutierte Aufnahme der Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen durch Waldzerstörung<sup>1</sup> in das Klimaregime taucht in den Beschlüssen von Bali nun auf: Es sollen Pilotprogramme initiiert und für die Zeit ab 2012 neue Maßnahmen und finanzielle Anreize vereinbart werden. Dadurch sollen Bemühungen von Entwicklungsländern unterstützt werden, ihre Wälder zu erhalten und damit zum Klimaschutz beizutragen (Bali-Aktionsplan sowie separater Beschluss »Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action«).

Hier liegt der Teufel allerdings im Detail: Manche Akteure wollen darüber hinaus auch Anreizmechanismen für die Aufforstung und die Anlage von Holzplantagen beschließen lassen. Ein wichtiger – und umstrittener – Verhandlungsgegenstand sind auch »kooperative Sektoransätze und sektorspezifische Maßnahmen«. Damit sollen Maßnahmen beraten werden, die sich länderübergreifend auf bestimmte Industriebranchen beziehen, um Befürchtungen insbesondere energieintensiver Branchen zu zerstreuen, ihnen könnten Wettbewerbsnachteile durch den Klimaschutz entstehen. So könnte erstmals auch der internationale Flugverkehr – einer Branche, deren Treibhausgasemissionen mit am schnellsten wachsen – in das Klimaregime einbezogen werden.

**Zu 2:** Abgeschlossen wurden in Bali, trotz großer Meinungsverschiedenheiten über die Kompetenz- und Machtverteilung, die Verhandlungen zur Einrichtung des Anpassungsfonds der Konvention (Adaptation Fund). Für den Fonds wurde ein Verwaltungsrat eingerichtet, in dem die Entwicklungsländer mehrheitlich vertreten sind. Die Globale Umweltfazilität (Global Environment Facility – GEF) wird als Sekretariat fungieren, aber mit wesentlich weniger Kompetenzen als von ihr gefordert. Die Sitzungen des Verwaltungsrats

werden nicht am GEF-Sitz in der Weltbank in Washington stattfinden, sondern am Sitz des Konventionssekretariats in Bonn. Gespeist wird der Fonds zunächst aus Abgaben aus dem »Clean Development Mechanism« (CDM); die Verhandlungen bis 2009 werden zudem auch darum gehen, ob auch aus dem anderen flexiblen Mechanismen (vor allem dem internationalen Emissionshandel) Abgaben an den Anpassungsfonds fließen sollen. Nur so könnten die bisher eher bescheidenen Mittel des Fonds aufgestockt werden, damit er seiner Aufgabe auch nur ansatzweise gerecht werden kann.

**Zu 3:** Zur Technologie-Zusammenarbeit wurde in Bali ein umfangreiches Arbeitsprogramm beschlossen, das hoffentlich über die üblicherweise eher fruchtlosen Diskussionen in anderen UN-Gremien über Technologietransfer hinausgehen wird. Auch die Möglichkeiten der Märkte für den Emissionshandel sollen integriert werden. Die GEF erhielt den Auftrag, bis Mai 2008 einen Vorschlag für ein strategisches Arbeitsprogramm vorzulegen, mit der Technologie-Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern sowohl für klimafreundliche Technologien als auch für die Anpassung an den Klimawandel eingeleitet und ausgebaut werden sollen. Die Entwicklungsländer machten in Bali deutlich, dass diese Fragen für sie von zentraler Bedeutung sind und es nur Fortschritte geben wird, wenn der Norden hier substanzielle Zugeständnisse macht.

### Sonstige Beschlüsse

Institutionell wurde neben der bereits bestehenden *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des Kyoto-Protokolls nun auch unter der Konvention selbst eine Arbeitsgruppe (Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action) eingerichtet. Diese Konstellation könnte Probleme bereiten, wenn die beiden Gremien nicht eng miteinander kooperieren. Letztlich hängt dies von jenen Staaten ab, die

<sup>1</sup> Bei der Zerstörung von Wäldern werden zum Teil erhebliche Mengen Kohlendioxid frei, nicht nur durch die Freisetzung des im Holz gebundenen Kohlenstoffs, sondern auch aus den Böden. Indonesien ist durch seine enorme Entwaldungsrate nach den USA und China mittlerweile zum drittgrößten CO<sub>2</sub>-Emittenten angestiegen.

zwar die Konvention, nicht aber das Protokoll ratifiziert haben – etwa den USA. Die Klimaverhandlungen finden inzwischen in immer mehr Gremien statt, so dass mit dem erhofften Ende der amerikanischen Sonderrolle unter der nächsten Regierung vermutlich wieder einiges gebündelt werden kann.

### Dramatischer Schlussakt

Das Verhandlungspaket wurde – wie bei Klimakonferenzen üblich – erst mit einem Tag Verspätung, am Nachmittag des 15. Dezember, in einer dramatischen Schluss-Sitzung geschnürt. Nachdem die amerikanische Delegationsleiterin Paula Dobriansky zunächst – unter Buh-Rufen des Plenums – erklärt hatte, die USA könnten nicht zustimmen, drohte die Konferenz zu scheitern: Ohne amerikanische Beteiligung wären die Schwellenländer zu keinen Zusagen bereit gewesen und ohne die Schwellenländer wiederum eine Reihe anderer Industriestaaten nicht. Erst nach dramatischen Appellen unter anderem des indonesischen Präsidenten und des UN-Generalsekretärs gab Dobriansky ihren Widerstand auf. Das Weiße Haus distanzierte sich umgehend von den Bali-Beschlüssen; möglicherweise hatte die amerikanische Gesandte eigenmächtig ihre Kompetenzen überschritten.

### Aussichten

Wie dem auch sei: der Bremsklotz für die Klimaverhandlungen ist einstweilen gelöst. Mit dem Verhandlungsmandat bis zur übernächsten Vertragsstaatenkonferenz im Dezember 2009 in Kopenhagen liegt es jetzt an allen Akteuren – staatlichen wie nichtstaatlichen –, es mit Substanz zu füllen. Bis dahin wird in Washington eine neue Regierung im Amt sein, von der anzunehmen ist, dass sie in jeder denkbaren Konstellation weitaus konstruktiver verhandeln wird als die gegenwärtige. Dies wird auch Rückwirkungen auf andere, heute noch zögerliche Akteure wie Japan und Kanada haben.

Die Gefahr, dass das Klimaregime insgesamt am Unwillen einer Reihe zentraler Akteure scheitert, ist jedenfalls in Bali vorerst gebannt worden. Auch bei den Regierungen der Entwicklungs- und Schwellenländer gibt es noch viele, die noch nicht wirklich bereit sind zur Kenntnis zu nehmen, dass ein auf importierte fossile Energieträger gestützter Entwicklungspfad in

zwischen völlig unrealistisch geworden ist und ein Verzicht darauf deshalb keine Konzession an die Industrieländer ist, sondern alternativlos. Kurz nach Bali stieg der Ölpreis erstmals auf 100 US-Dollar pro Barrel.

Insbesondere China spürt gegenwärtig besonders deutlich, wie diese Abhängigkeit von importierter Energie zu enormen wirtschaftlichen Problemen führen kann. China, als mittlerweile weltweit größter CO<sub>2</sub>-Emittent, spielte deshalb unter den großen Schwellenländern die konstruktivste Rolle, mit der Bereitschaft, im Rahmen eines neuen Klimavertrags Verpflichtungen zu übernehmen. Indien übernahm lange Zeit eher die Rolle des Hardliners, wobei die Energieszenarien für Indien davon ausgehen, dass das Land bis zum Jahr 2030 nahezu seinen gesamten Erdölbedarf und 40 Prozent seines Kohleverbrauchs importieren muss. Ob der Weltmarkt dies überhaupt noch hergeben wird, ist fraglich. Es war deshalb von großer Bedeutung, dass sich Indien in Bali in der abschließenden Plenarsitzung für den Beschluss eingesetzt hat, dass die Schwellenländer zu Maßnahmen bereit sind, wenn auch die Industrieländer mehr tun.

So klar es ist, dass keines dieser Schwellenländer irgendwelche bindenden Verpflichtungen unterschreiben wird, wenn nicht die USA ernstzunehmende Reduktionsverpflichtungen übernehmen, so klar ist auch, dass diese Verpflichtungen anderer Natur sein werden als die für Industrieländer. Klimapolitik ist inzwischen zu großen Teilen Nord-Süd-Politik und zu einem der Hauptschauplätze internationaler Politik – und zur Chefsache der Kanzlerinnen, Präsidenten und Premierminister – avanciert. Dies trägt zwar der Bedeutung des Problems Rechnung, zeigt aber auch, dass das Einigungspaket für das Kyoto-Folgeübereinkommen viele Komponenten hat, die bei weitem nicht nur umweltpolitische sind. Eine Aufgabe, die vielleicht der Quadratur des Kreises gleichkommt. Für die Vereinten Nationen und den Multilateralismus ist sie sicherlich eine der größten Herausforderungen der nächsten Jahre.

**Weitere Informationen und Dokumente:** Webseite der Klimarahmenkonvention, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 13<sup>th</sup> Conference of the Parties (COP) to the UNFCCC and the 3<sup>rd</sup> Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties (CMP) to the Kyoto-Protocol, 3.–15. Dezember 2007, Bali, Indonesia, [http://unfccc.int/meetings/cop\\_13/items/4049.php](http://unfccc.int/meetings/cop_13/items/4049.php)

### Konvention gegen Wüstenbildung: 8. Vertragsstaatenkonferenz 2007

- 10-Jahres-Strategieplan verabschiedet
- Zunächst keine Einigung über Haushalt und außerordentliche Vertragsstaatenkonferenz einberufen

Benno Pilardeaux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Benno Pilardeaux über die 7. Vertragsstaatenkonferenz 2005, VN, 1-2/2006, S. 46ff., fort.)

Mit einer Steigerung des UNCCD-Haushalts für 2008/2009 um vier Prozent auf knapp 15 Millionen Euro endete in den frühen Morgenstunden des 27. Novembers 2007 in New York die erste außerordentliche Vertragsstaatenkonferenz (VSK) des am 26. Dezember 1996 in Kraft getretenen **Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika (United Nations Convention to Combat Desertification – UNCCD)**. Das Übereinkommen hatte Ende 2007 191 Vertragsstaaten. Die außerordentliche Vertragsstaatenkonferenz war notwendig geworden, nachdem zuvor die 8. VSK des UNCCD, die vom 3. bis 14. September 2007 in Madrid stattfand, in letzter Minute an der Finanzierungsfrage gescheitert war. Denn obwohl man sich bereits auf eine Steigerung des UNCCD-Haushalts um nominal fünf Prozent auf Euro-Basis geeinigt hatte, zog Japan seine ursprüngliche Zusage wieder zurück und löste damit einen Eklat aus. Aufgrund des Rücktritts von Regierungschef Shinzo Abe drei Tage zuvor war man nicht entscheidungsfähig gewesen, hatte es geheißen. Die Beitragserhöhung für Japan hätte 75 000 Euro betragen.

Finanzfragen sind beim UNCCD traditionell ein kritisches Thema, weil sich hier am deutlichsten die Wertschätzung der Geberländer zeigt. Ganz oben auf der Liste der säumigen Zahler stehen die USA, die ihre nach dem UN-Schlüssel festgelegten Pflichtbeiträge als freiwillige Beiträge ansehen und gerade so viel bezahlen, dass sie nicht von den Verhandlungen ausgeschlossen werden können. Die Außenstände allein der USA belaufen sich gegenwärtig auf rund 1,8 Millionen Euro. Dadurch wird der finanzielle Spielraum des Sekretariats deutlich eingeschränkt.