

gefestigt sind, dass sie nicht zwangsläufig der Empfehlungen einer UN-Kommission bedürfen. Um nicht ins Hintertreffen zu geraten, wagte der UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) im Juli 2011 daher einen zweiten Anlauf und verlängerte das Mandat der ›IGF Improvement Working Group‹ um ein weiteres Jahr (E/RES/2011/16).

Die Gruppe kam unter ihrem neuen Vorsitzenden Peter Major mittlerweile zwei Mal zusammen, und tatsächlich hat sich das geladene Klima der ersten Sitzung entspannt. Grund dafür ist auch, dass die Generalversammlung die Frage der Aufsicht über die kritischen Internet-Ressourcen (im UN-Jargon ›enhanced cooperation‹ genannt) vom IGF abgekoppelt und die UNCSTD gebeten hat, im Mai 2012 dazu eine gesonderte Konsultation durchzuführen.

Bis dahin soll die ›IGF Improvement Working Group‹ ihre Empfehlungen vorgelegt haben. Diese stehen dann auf der 67. Tagung der Generalversammlung zur Diskussion. Inwieweit das noch für das 7. IGF (November 2012 in Baku, Aserbaidschan) relevant wird, ist offen. Kompliziert wird die Vorbereitung auf Baku aber dadurch, dass die UN die seit Anfang 2011 vakanten Positionen des MAG-Vorsitzenden (ehemals Nitin Desai) und des Exekutivsekretärs (ehemals Markus Kummer) noch immer nicht besetzt hat. Auch das erneuerte Mandat des MAG ist anhängig. Immerhin aber wurden Ende Dezember 2011 die Interessengruppen aufgefordert, neue Kandidatenvorschläge zu machen.

Trotz vieler formeller Unklarheiten haben sich der IGF-Prozess und damit das ›Multistakeholder-Governance‹-Modell weiter entwickelt. Das globale IGF hat mittlerweile rund 50 Nachahmer auf regionaler und lokaler Ebene gefunden. Im Juni 2012 ist in Stockholm der schwedische Außenminister Carl Bildt Gastgeber des 5. Europäischen IGF (EURODIG). Das deutsche 4. IGF-D findet am 7. Mai 2012 in Berlin statt.

**Abschlussdokumente:** Fifth Meeting of the Internet Governance Forum (IGF), Vilnius, Lithuania, 14–17 September 2010, Chairman's Summary, über: <http://www.intgovforum.org/cms/> sowie Sixth Meeting of the Internet Governance Forum (IGF), Nairobi, Kenya, 27–30 September 2011, Chair's Summary, über: <http://igf.or.ke/>

## Umwelt

### Klimarahmenkonvention:

#### 17. Vertragsstaatenkonferenz 2011 |

#### Kyoto-Protokoll:

#### 7. Vertragsstaatenkonferenz 2011

- Kyoto-Protokoll nur für wenige Staaten verlängert
- Nachfolgeabkommen für 2020
- EU Motor der Verhandlungen

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll, VN, 1/2011, S. 34ff., fort.)

Die 17. Vertragsstaatenkonferenz des **Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen** (kurz: **Klimarahmenkonvention, UNFCCC**) und die 7. Vertragsstaatenkonferenz des **Kyoto-Protokolls** fanden vom 28. November bis 11. Dezember 2011 im südafrikanischen Durban statt. Über 12 000 Vertreter von Staaten, zivilgesellschaftlichen Organisationen, der Presse und von Unternehmen nahmen teil. Die Konferenz dauerte damit anderthalb Tage länger als geplant, die längste Verlängerung in der Geschichte der Klimakonferenzen. Heraus kam ein Ergebnis, das unterschiedlich interpretiert werden kann. Die meisten Delegationen waren mit ohnehin sehr niedrigen Erwartungen angeereicht, so dass die Messlatte für eine als ›erfolgreich‹ zu bezeichnende Konferenz nicht allzu hoch lag. Die südafrikanische Präsidentschaft setzte alles daran, das Beste daraus zu machen. Dies ist ihr in gewisser Weise gelungen. Man könnte sagen, der UN-Klimaprozess ist einstweilen gerettet – ob er allerdings das Klima retten kann, ist nach Durban noch fraglicher als zuvor.

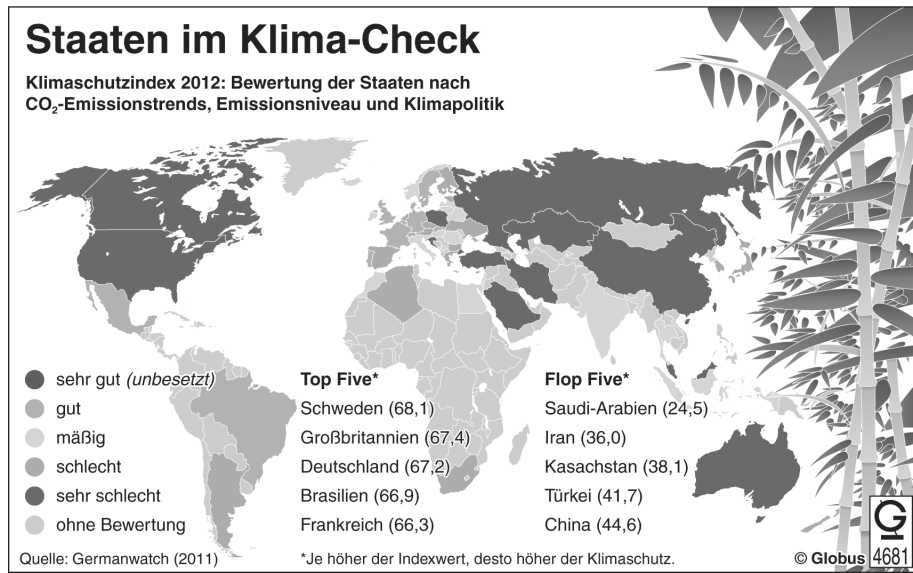
### Kyoto-Nachfolgeabkommen

Der vermutlich wichtigste Beschluss ist, mit der ›Ad hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action‹ einen Verhandlungsprozess für ein neues, über das Kyoto-Protokoll hinausreichendes Klimaschutzabkommen einzuleiten, der bis 2015 abgeschlossen sein soll. Mit diesem neuen Gremium wird die bisherige ›Ad hoc Working Group on Long Term Cooperative Action‹ überflüssig. Sie wird

im Jahr 2012 ihre Arbeit abschließen. Maßnahmen, die im Rahmen dieses neu zu verhandelnden Abkommens vereinbart werden, sollen allerdings erst ab dem Jahr 2020 wirksam werden. Die Formulierung, mit der dieses künftige Abkommen beschrieben wird, war Gegenstand äußerst langwieriger Verhandlungen in der Schlussphase. Sie lässt, wie so oft, manches im Unklaren. Vereinbart wurde, »ein Protokoll, ein anderes rechtliches Instrument oder ein ›vereinbartes Ergebnis mit rechtlicher Geltung‹ unter der Klimarahmenkonvention verbindlich für alle Parteien« (»to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the UNFCCC applicable to all parties«). Der Begriff ›rechtsverbindliches Instrument‹ (legally binding instrument), mit dem das Kyoto-Protokoll noch beschrieben wurde, war in Durban nicht konsensfähig. Der spezifische rechtliche Charakter des Abkommens, das bis 2015 verhandelt werden soll, ist damit sicherlich noch interpretierbar. Was allerdings faktisch der Unterschied zwischen diesen Formulierungen ist, dürfte in der Konsequenz weitaus weniger wichtig sein als der vorhandene oder fehlende politische Wille einer Regierung, Klimaschutz zu betreiben. Immerhin wurde mit diesem Beschluss die tradierte Zweiteilung der Klima-Welt in Industrieländer (Annex 1 der UNFCCC) und Entwicklungsländer überwunden. Genau dies war einer der härtesten Streitpunkte in Durban gewesen.

Was dieser Grundsatzbeschluss für ein neues Abkommen konkret bedeutet, ist völlig offen. Die Tatsache, dass man sich gleich einen sehr großen zeitlichen Abstand bis 2020 gelassen hat, bis solche Maßnahmen überhaupt beginnen, zeugt vom erheblichen Zweifel aller Akteure, sich bis 2015 überhaupt einigen zu können. Der im Vorjahr in Cancún gefasste Beschluss, die globale Erwärmung auf unter 2°C gegenüber vorindustriellen Zeiten zu begrenzen, wird mit weiteren acht Jahren Zeitverlust kaum noch zu erreichen sein. Angesichts der gegenwärtigen Beschlusslagen halten Klimawissenschaftler eine Erwärmung von 3,5–4°C für wahrscheinlich, wenn nicht außerhalb der UN-Verhandlungen andere Fakten geschaffen werden.

Das Kyoto-Protokoll, dessen erste Verpflichtungsperiode am 31. Dezember



picture-alliance/ dpa-infografik (c) dpa-infografik

2012 ausläuft, wurde in einem weiteren Beschluss verlängert. Allerdings bleibt unklar, was dies eigentlich bedeutet. Im Grundsatz wurde eine am 1. Januar 2013 beginnende zweite Verpflichtungsperiode beschlossen. Doch weder einigte man sich auf irgendwelche Verpflichtungen noch auf die Dauer dieser Verpflichtungsperiode. Des Weiteren ist unklar, welche Staaten eigentlich dabei sein werden. Kanada trat wenige Tage nach Durban offiziell aus dem Kyoto-Protokoll aus, und demonstrierte damit auf brachiale Art, wie man folgenlos ein ›rechtlich bindendes Abkommen‹ brechen kann. Japan und Russland erklärten, sich an einer zweiten Verpflichtungsperiode nicht zu beteiligen. *De facto* läuft es darauf hinaus, dass nur die Staaten der Europäischen Union, Norwegen, die Schweiz sowie eventuell Australien und Neuseeland bei einer zweiten Verpflichtungsperiode dabei sein werden. Damit werden allenfalls 15 Prozent der globalen Treibhausgas-Emissionen abgedeckt. Bis zum 1. Mai 2012 sollen diejenigen Staaten, die bei der 2. Verpflichtungsperiode dabei sind, an das UNFCCC-Sekretariat melden, welche Klimaschutzziele sie erreichen wollen und welche Dauer der Verpflichtungsperiode sie sich vorstellen. Angesichts der Tatsache, dass die EU ohnehin bereits Reduktionsziele bis 2020 beschlossen hat, dürfte sie auch genau diese Ziele melden. Damit stellt ein solches Kyoto-Protokoll kaum mehr als eine leere Hülle ohne praktische Konsequenzen dar, selbst wenn die

vielen offenen Fragen noch geklärt werden. Am problematischsten ist wohl die Frage, was mit der vielen unverbrauchten ›heißen Luft‹ vor allem Russlands und der Ukraine aus der ersten Verpflichtungsperiode geschehen soll – nicht verbrauchte Emissionsrechte aufgrund einer viel zu üppigen Zuteilung in der ersten Periode des Kyoto-Protokolls. Werden diese vielen Megatonnen nicht annulliert, sondern mit den ohnehin unzureichenden freiwilligen Selbstverpflichtungen der Klimakonferenz von Kopenhagen 2009 verrechnet, wird eine zweite Verpflichtungsperiode zur Farce. Verhandlungstaktisch war die Zustimmung der Europäer zu einer zweiten Verpflichtungsperiode allerdings die Voraussetzung für viele Entwicklungsländer, dem Abschlussdokument (Durban Platform for Enhanced Action) zuzustimmen.

#### Grüner Klimafonds

Konkretisiert wurde dagegen eine Reihe von Beschlüssen der Konferenz von Cancún 2010. Dazu gehören die formelle Gründung des Grünen Klimafonds (Green Climate Fund) zur Unterstützung von Klimaschutz und Anpassung in Entwicklungsländern und einer Reihe weiterer vorwiegend technischer Beschlüsse vor allem im Bereich Anpassung. Der Grüne Klimafonds war bereits in einer Reihe von Zwischenverhandlungen zwischen Cancún und Durban Gegenstand vieler Kontroversen. Der Vorschlag des ›Transitional Committee‹ (TC) für die Ausgestaltung

des Fonds, der in Durban auf dem Tisch lag, war nicht im Konsens angenommen worden, da die USA und Saudi-Arabien nicht zugestimmt hatten. Dementsprechend waren diese Streitfragen in Durban Verhandlungsgegenstand bis in die letzte Nacht. Strittig waren vor allem das Verhältnis des Fonds zur Vertragsstaatenkonferenz, die Rolle sogenannter ›National Designated Authorities‹, der Rechtsstatus des Fonds sowie der Ort, an dem das Übergangsekretariat angesiedelt werden soll. Dafür hat die Bundesregierung offiziell Bonn vorgeschlagen.

Eine ganz andere Frage ist natürlich, ob der Fonds die anvisierten hohen Summen überhaupt zusammenbekommt. Die in Kopenhagen 2009 vereinbarte Periode der Schnellstartfinanzierung läuft im Jahr 2012 aus. In Durban einigte man sich angesichts leerer öffentlicher Kassen auf ein Arbeitsprogramm, mit dem auch innovative Finanzquellen sondiert werden sollen. Wie viel Zündstoff darin liegt, kann man an der mit harten Bandagen geführten Kontroverse sehen, die insbesondere China, die USA und Indien gegen die Einbeziehung des Flugverkehrs inklusive nichteuropäischer Fluglinien in das EU-Emissionshandelssystem begonnen haben.

#### Weitere Beschlüsse

Ein weiterer Beschluss in Durban war, die bereits in Cancún beschlossene periodische Überprüfung der Angemessenheit des globalen Langfristziels und der realen Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen nun in den Jahren 2013 bis 2015 durchzuführen. Für die Vertragsstaatenkonferenz im Jahr 2015, die gleichzeitig das neue Abkommen beschließen soll, kommt das Ergebnis dann wohl zu spät, um es noch angemessen berücksichtigen zu können. Alle Details, wie diese Überprüfung aussehen soll, wie und von wem sie durchgeführt werden soll, blieben jedoch offen und wurden auf die 18. Vertragsstaatenkonferenz vertagt.

Auch über das in Cancún im Grundsatz beschlossene Klima-Waldschutzprogramm ›REDD+‹ (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation) wurde in Durban weiterverhandelt. Die Entscheidungen blieben aufgrund vieler Streitfragen vage und unkonkret, insbesondere in Bezug auf die Finanzierung solcher Projekte: Außer einer Auf-

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](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