

Zertifikaten investieren, wenn es für diese Zertifikate keinen Markt gibt?

Als Fazit kann man festhalten, dass die CBD die mittlerweile einzige verbliebene Rio-Konvention ist, in deren Rahmen noch einigermaßen erfolgreich global verhandelt und entschieden wird. Der Exekutivsekretär der CBD machte klar, worum es bei der 11. VSK geht: »implementation, implementation, implementation«, also die Umsetzung der Vereinbarungen. Diesem Anspruch wurde Hyderabad gerecht. Die Kontroversen, die andere Foren paralisieren, gibt es zwar auch im Rahmen der CBD, aber sie können dort noch erfolgreich politisch in Kompromisse überführt werden. Sicherlich hilft es den Verhandlungen, dass die USA keine Vertragspartei sind und die wirtschaftlichen Interessen aller Beteiligten nicht so groß sind wie bei den Klimaverhandlungen. Die generell geringere politische Aufmerksamkeit für die CBD trägt dazu bei, dass Kompromisse nicht gleich als Gesichtsverlust wahrgenommen werden und die verhandelnden Delegationen Kompromissbereitschaft nicht nur als Zugeständnis wahrnehmen, sondern (auch) als Beitrag zu einem gemeinsam zu erreichenden Ziel.

Die 6. Vertragsstaatenkonferenz des **Cartagena-Protokolls über die biologische Sicherheit** fand vom 1. bis 5. Oktober ebenfalls in Hyderabad statt. Das Zusatzprotokoll zur CBD regelt den Umgang mit gentechnisch modifizierten Organismen. Das Treffen war weitgehend eine von technischen Detailfragen geprägte Arbeitssitzung ohne große Kontroversen. Es wurden 16 Beschlüsse gefasst. Die erste Vertragsstaatenkonferenz des auf der 5. VSK verabschiedeten Zusatzprotokolls über Haftungsfragen (**Nagoya-Protokoll**) widmete sich im Wesentlichen der Umsetzung des Protokolls, bei der viele Staaten hinterherhinken: Nur etwa die Hälfte hat bisher die vom Protokoll vorgesehenen Mechanismen in Kraft gesetzt. Angesichts der sich rasch entwickelnden Forschung im Bereich Gentechnik und der zunehmenden Zahl exportierender Länder differenzieren sich auch die Interessenlagen der Länder aus. Auch die nächsten Konferenzen dürften daher stark vom Umsetzungsfragen geprägt sein.

Webseiten der Konferenzen: www.cbd.int/cop11/ und <http://bch.cbd.int/mop6/>

Klimarahmenkonvention | 18. Vertragsstaatenkonferenz 2012 Kyoto-Protokoll |

8. Vertragsstaatenkonferenz 2012

- **Schwellenländer lehnen Verpflichtungen ab**
- **Kyoto-Protokoll für acht Jahre verlängert**

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll, VN, 1/2012, S. 31ff., fort.)

Wie drängend das Problem des Klimawandels ist, zeigte im Vorfeld der 18. Vertragsstaatenkonferenz (VSK) des **Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen** (kurz: **Klimarahmenkonvention – UNFCCC**) und der 8. VSK des **Kyoto-Protokolls** der Hurrikan Sandy in den USA sowie der verheerende Wirbelsturm, der während der Konferenz die Philippinen verwüstete. Dennoch war die Erwartungshaltung und das Interesse an dieser vom 26. November bis 8. Dezember 2012 in Doha, Katar, tagenden Klimakonferenz so gering wie noch nie.

Das neue Klimaschutzabkommen

Die auf der 17. VSK verabschiedete »Durban Platform for Enhanced Action« sieht vor, bis zum Jahr 2015 ein neues umfassendes Klimaschutzabkommen für alle Staaten zu beschließen und über eine Erhöhung der bisher zu bescheidenen Emissionsreduktionszusagen der einzelnen Staaten zu verhandeln. Hauptstreitpunkt ist dabei, dass die bisherige klare Trennung zwischen »Industrielländern« mit Reduktionsverpflichtungen und »Entwicklungsländern« ohne solche Verpflichtungen zusehend verschwimmt. Der Trend ist nicht zu leugnen, doch bedeutet dies keineswegs, dass die Schwellenländer Verpflichtungen für sich akzeptieren würden. Auch wenn in den Verhandlungen seitens vieler Länder betont wurde, dass das künftige Abkommen selbstverständlich differenzierte Verpflichtungen enthalten sollte, wurde aus der Frage nach den gemeinsamen, aber differenzierten Verpflichtungen (common but differentiated responsibilities – CBDR) ein Grundsatzstreit um Formulierungen. Hintergrund ist einerseits der Widerstand der Schwellenländer gegen eigene Klimaschutzverpflichtun-

gen und andererseits das Beharren vieler »Industrielländer«, nicht nur der USA, darauf, selber nur noch Verpflichtungen zu übernehmen, wenn die traditionelle Rollenverteilung überprüft und den geänderten Realitäten angepasst wird. Am Ende setzten sich, wie in Durban, die USA durch: der Beschlusstext enthält keinen Verweis auf die CBDR. Als Arbeitsprogramm wurde vereinbart: Elemente für einen Verhandlungstext sollen bei der übernächsten VSK Ende 2014 und ein Entwurf für den Vertrag bis Mai 2015 vorliegen (FCCC/CP/2012/L.13).

Über ambitioniertere Klimaschutzziele wurde in Doha ergebnislos gesprochen. Nicht einmal ein Arbeitsplan konnte vereinbart werden. Auch Versuche, wenigstens gemeinsame Standards für die von Staaten eingereichten Klimaschutzzusagen aufzustellen, scheiterten. Während die EU und die kleinen Inselstaaten wenigstens die Zahlen aus dem letzten Bericht des Weltklimarats (IPCC) als anstrebenswert verankern wollten, um den Temperaturanstieg noch auf zwei Grad Celsius zu begrenzen, verhinderten dies die Schwellenländer. Der Beschluss ist ein typischer Formelkompromiss.

Anpassung an den Klimawandel

Das Verhandlungsfeld Anpassung an den Klimawandel gehört zu den weniger kontroversen Themen, und so konnten in den letzten Jahren einige Fortschritte erreicht werden. Der zuständige Ausschuss (Adaptation Committee) ist mittlerweile arbeitsfähig und legte in Doha seinen ersten Arbeitsbericht sowie einen Drei-Jahres-Arbeitsplan vor. Der Arbeitsplan wurde angenommen und beinhaltet eine breite Palette an Aktivitäten, mit denen die Anpassung an den Klimawandel sowohl im Rahmen der Konvention als auch in anderen Organisationen und Gremien vorgebracht werden soll. Darüber hinaus enthält er Maßnahmen zur Unterstützung betroffener Länder.

Unerwartete Aufmerksamkeit erhielt die Frage, wie man mit Klimaschäden umgehen soll, an die man sich nicht mehr anpassen kann, also beispielsweise Hurrikanschäden oder Wüstenbildung. Die Entwicklungsländer wollten unbedingt einen »internationalen Mechanismus«, der sich mit »Verlusten und Schäden« befassen soll. Die USA und andere Industrieländer sahen darin nicht ganz zu Unrecht den

Versuch, ein Gremium zu schaffen, in dem künftig über Kompensationszahlungen geredet werden soll. Diese Frage nahm beträchtlichen Raum in der abschließenden Nachtsitzung ein, wobei alle Beteiligten kaum zu Kompromissen bereit waren. Letztlich musste aber ein Kompromiss gefunden werden. Der katarische Konferenzpräsident schlug die Formulierung vor, auf der 19. VSK im Jahr 2013 »institutionelle Arrangements wie beispielsweise einen internationalen Mechanismus« einzurichten. Sie wurde angenommen und die Lösung der eigentlichen Frage damit vertagt. Jegliche Erwähnung oder Andeutung von Rechtsansprüchen auf Kompensation fehlt in dem Text (FCCC/CP/2012/L.4/Rev.1).

Klimafinanzierung

Einer der Dauerstreitpunkte zwischen Nord und Süd in den Klimaverhandlungen sind die Mittel, welche die Industrieländer bereitstellen sollen, um Entwicklungsländer beim Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel zu unterstützen. Auf der 15. VSK in Kopenhagen im Jahr 2009 wurde vereinbart, dass die Industrieländer bis Ende 2012 30 Milliarden US-Dollar sogenannter »fast-start finance« bereitstellen. Bis zum Jahr 2020 sollte diese Finanzierung soweit ansteigen, dass am Ende 100 Milliarden US-Dollar jährlich mobilisiert werden. In Doha gab es viel Streit um die institutionelle Struktur des »Green Climate Fund«, aber keinerlei neue Finanzierungszusagen (FCCC/CP/2012/L.14/Rev.1). Das bedeutet: kein Aufwuchs, sondern bestenfalls Stagnation bei etwa zehn statt 100 Milliarden US-Dollar.

Kyoto-Protokoll: Zweite Verpflichtungsperiode

Die 7. VSK des Kyoto-Protokolls in Durban Ende 2011 hatte zwar im Grundsatz beschlossen, dass es eine zweite Verpflichtungsperiode über die am 31. Dezember 2012 ausgelaufene erste Periode hinaus geben solle, doch sämtliche Einzelheiten waren offen geblieben. Auch die Zahl der teilnehmenden Staaten ist mittlerweile erheblich geschrumpft und deckt nur noch 15 Prozent der globalen Emissionen ab: Kanada war bereits im Jahr 2011 ausgestiegen. Japan, Neuseeland und Russland hatten erklärt, bei einer zweiten Periode nicht mehr dabei zu

sein. Die schwierigste Frage war zweifellos, welches Emissionsbudget die verbleibenden Vertragsparteien zugeteilt bekommen sollten. Erwartungsgemäß gab es in Doha keine höheren Reduktionszusagen als zuvor. Insgesamt liegen die aggregierten Reduktionsziele der verbleibenden Kyoto-Staaten bei 18 Prozent gegenüber 1990 bis 2020 – weit entfernt von dem vom IPCC für erforderlich gehaltenen 25 bis 40 Prozent.

Auch über die Dauer der zweiten Verpflichtungsperiode musste entschieden werden. Jene Industrieländer, die überhaupt noch dabei sein wollten, schlugen den Zeitraum 2013 bis 2020 vor, damit er sich mit dem angestrebten Inkrafttreten eines neuen Klimaabkommens deckt. Die G-77-Staaten waren hingegen der Meinung, dass – angesichts der eher schwachen Reduktionsziele – diese nicht unnötig lange festgeschrieben werden sollten. Die EU kam ihnen mit dem Vorschlag entgegen, eine nachträgliche Änderung der Reduktionsziele zu erleichtern. Am Ende setzte sich die EU weitgehend durch: Die zweite Periode wird bis 2020 dauern, wobei die Ziele im Jahr 2014 erneut überprüft werden sollen.

Völkerrechtlich bewegen sich diese Beschlüsse in einer Grauzone, da sie das Kyoto-Protokoll ändern. Laut den Bestimmungen des Protokolls müssen solche Änderungen von drei Vierteln der Vertragsstaaten ratifiziert werden, um in Kraft zu treten, was mindestens zwei Jahre in Anspruch nehmen würde. Diese Klippe wurde mit dem Beschluss umschifft, dass die Vertragsstaaten zwei Optionen haben: Sie können entweder die Beschlüsse solange provisorisch anwenden als wären sie gültiges Völkerrecht bis sie rechtlich in Kraft treten, oder sie können ihre »Zusagen und andere Verbindlichkeiten in einer mit ihrer nationalen Rechtslage vereinbaren Weise umsetzen«. (FCCC/KP/CMP/2012/L.9)

»Heiße Luft«

Äußerst umstritten war die Frage der ungenutzten Emissionsrechte (sogenannte heiße Luft) aus der ersten Kyoto-Periode. Die G-77 und die Schweiz schlugen vor, die Übertragung solcher Emissionsrechte in die zweite Kyoto-Periode zu begrenzen, indem sie lediglich als nationale Reserve für eventuelle künftige Mehrmissionen genutzt, aber nicht internati-

onal gehandelt werden darf. Die EU-Staaten waren darüber seit langem heftig zerstritten. Erst kurz vor Schluss verständigten sie sich auf den Kompromiss, dass nur ein gewisser Prozentsatz handelbar sein sollte. Maximal zwei Prozent seines Emissionsbudgets der ersten Periode darf ein Land demnach aus diesen überschüssigen Emissionsrechten hinzu kaufen. Außerdem gaben die EU, Australien, Japan, Norwegen und die Schweiz politische Erklärungen ab, dass sie keine Emissionsrechte aus der ersten Periode kaufen werden. Der Beschlusstext schließt auch die Schaffung neuer »heißer Luft« in der zweiten Periode aus, indem das durchschnittliche Emissionsniveau der Jahre 2008 bis 2010 als Obergrenze für die nationalen Emissionsbudgets der zweiten Periode festgesetzt wurde. Kasachstan, Belarus und die Ukraine nahmen dies zum Anlass, sich an der zweiten Periode nicht mehr zu beteiligen.

Waldschutz

Einen Seitenstrang der Verhandlungen bildet seit der 11. VSK 2005 der Waldschutz »REDD« (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation). Entwaldung ist für etwa ein Fünftel aller Treibhausgase verantwortlich. Auch wenn in den letzten Jahren bemerkenswerte Fortschritte in den Verhandlungen erzielt worden sind, erwies sich die Hoffnung, in Doha eine weitreichende Einigung zu erzielen, als verfrüht. Die Verhandlungen kamen ins Stocken, als es um die Frage der Verifizierung ging. Es bestehen unüberbrückbare Differenzen zwischen jenen Ländern, die in Waldschutzprojekte investieren, und den Empfängerländern. Norwegen, bislang größter REDD-Investor, bestand auf eine unabhängige Verifizierung durch internationale Experten, und Brasilien lehnte genau dies ab und verlangte, dass im Bedarfsfall die nationale Verifizierungskapazität international unterstützt werden sollte. Im Wesentlichen wurde die Entscheidung auf die 19. VSK 2013 vertagt. Wenn sich an der Herangehensweise einiger maßgeblicher Akteure an die Klimaverhandlungen nichts Grundlegendes ändert, wird auch die nächste VSK kaum Fortschritte erzielen.

Webseite der Konferenz: http://unfccc.int/meetings/doha_nov_2012/meeting/6815.php