

## Umwelt

### Übereinkommen über die biologische Vielfalt |

#### 11. Vertragsstaatenkonferenz 2012

#### Cartagena-Protokoll |

#### 6. Vertragsstaatenkonferenz

- Konkrete Finanzierungsziele beschlossen
- Erfolge bei der Umsetzung

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über das Übereinkommen über die biologische Vielfalt und das Cartagena-Protokoll, VN, 1/2011, S. 32ff., fort)

Die 11. Vertragsstaatenkonferenz (VSK) der **Übereinkommen über biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD)** fand vom 8. bis 19. Oktober 2012 im indischen Hyderabad statt. Nachdem bei der 10. VSK in Nagoya im Jahr 2010 nach jahrelangen schwierigen Verhandlungen ein Durchbruch erzielt worden war mit der Verabschiedung des Nagoya-Protokolls gegen Biopiraterie und des Strategischen Plans mit den sogenannten Aichi-Biodiversitätszielen, ging es nun darum, dieses Paket umzusetzen. Die Europäische Union und andere Industriestaaten hatten zugesagt, auf dem Folgegipfel konkrete Beschlüsse zur Finanzierung des Strategischen Plans zu fassen. Die 10. VSK (Entscheidung X/3) hatte auch 15 Indikatoren beschlossen, anhand derer bis zur 11. VSK nicht nur der Finanzbedarf, sondern auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen beziffert werden sollten. Damit soll der dramatische Verlust an biologischer Vielfalt aufgehalten und die Wiederherstellung von Ökosystemen eingeleitet werden.

Die 11. VSK stand vor der Herausforderung, in Zeiten knapper Kassen ausreichende Finanzmittel zu mobilisieren, ansonsten wären die Vereinbarungen von Nagoya möglicherweise nachträglich in Frage gestellt worden. Den Vertragsparteien gelang es, dieser Herausforderung gerecht zu werden, es wurden quantifizierte Finanzierungsziele beschlossen. Erstmals seit Verabschiedung der CBD im Jahr 1992 gibt es nun einen konkreten Plan zur Finanzierung der Konvention. Aller-

dings sind die Zusagen natürlich nicht rechtsverbindlich.

Hauptverhandlungsgegenstand in Hyderabad war die Unterstützung für nationale Biodiversitätspläne, um damit den Strategischen Plan und die Aichi-Ziele umzusetzen. Die Industrieländer sagten zu, ihre biodiversitätsbezogenen internationalen Finanzbeiträge bis zum Jahr 2015 zu verdoppeln, verglichen mit dem Durchschnitt der Ausgaben im Zeitraum 2006 bis 2010. Dieses Ausgabeniveau soll bis mindestens 2020 beibehalten werden. Alle Vertragsstaaten sagten zu, auch ihre nationalen Ausgaben für den Schutz der Artenvielfalt im selben Zeitraum substanziell zu erhöhen. Bei der nächsten Vertragsstaatenkonferenz im Jahr 2014 soll in Bezug auf die Umsetzung dieser Ziele eine Zwischenbilanz gezogen werden.

Erstmals sagten einige Entwicklungsländer, darunter Indien und einige afrikanische Länder, freiwillige Beiträge an die CBD zu, die über ihre Pflichtbeiträge hinausgehen. Die ›Global Environment Facility‹ (GEF), der Finanzmechanismus der Konvention, erhielt erstmals eine offizielle Abschätzung der Mittel, die Entwicklungsländer für die Umsetzung der Konventionsziele benötigen.

Erneut bekräftigt wurde das Aichi-Ziel 3, also die Reform von Subventionen, die für die Artenvielfalt schädlich sind. Sie sollen auch auf der 12. VSK wieder auf die Tagesordnung – völlig zu Recht: In kaum einem Bereich gibt es derart geringe Fortschritte, auch nicht in Zeiten der Finanzkrise, in der der Subventionsabbau offenbar auch nicht vorankommt. Ein neues Forum, das ›National Biodiversity Strategies and Action Plans Forum‹ (NBSAP Forum), wurde als Gemeinschaftsprojekt der CBD mit dem UN-Umweltprogramm, dem UN-Entwicklungsprogramm und der GEF als praxisbezogener Informationspool ins Leben gerufen.

Fortschritte gab es auch beim Schutz der Artenvielfalt der Meere. Das entsprechende Aichi-Ziel Nr. 11 sieht vor, bis zum Jahr 2020 zehn Prozent der Meeresfläche unter Schutz zu stellen. Dies entspricht etwa acht Millionen Quadratkilometer und damit etwa der Fläche Australiens. Seine Verwirklichung kann nicht im Rahmen der CBD allein geschehen, weil die Konvention keine Regelungskompetenz für die Meeresgebiete außerhalb der nationalen Ausschließlichen Wirt-

schaftszonen hat. Dementsprechend war beim ›Rio+20-Gipfel‹ im Juni 2012 ein Prüfauftrag an die Generalversammlung beschlossen worden, bis zum Jahr 2015 zu klären, ob Verhandlungen für ein Rechtsinstrument im Rahmen der Seerechtskonvention (UNCLOS) aufgenommen werden sollen, um auch auf der Hohen See die Meeresbiodiversität besser schützen zu können. Als Beitrag dazu wurde in Hyderabad eine Liste von Meeresgebieten mit hoher ökologischer und biologischer Bedeutung (sogenannte EBSAs, Ecologically or Biologically Significant Marine Areas) beschlossen. Die Liste ist das Ergebnis von vier Jahren wissenschaftlicher Vorarbeiten, die bei der 9. VSK in Bonn 2008 angeschoben worden waren. Sie wurde offiziell an die Arbeitsgruppe der Generalversammlung übermittelt, welche im Nachgang der Rio-Konferenz eingesetzt wurde, um ein UNCLOS-Verhandlungsmandat zu prüfen. Diese Liste soll die entscheidende Grundlage für spätere repräsentative Netzwerke von Hochseeschutzgebieten werden.

Ein strittiges Thema war auch REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation), eine Initiative aus den Klimaverhandlungen (16. VSK Cancún 2010), mit der die Kohlenstoffspeicherung durch den Schutz von Wäldern finanziell attraktiv gemacht werden soll. Die Vertragsstaaten der CBD haben sich damit schon wiederholt befasst, um sicherzustellen, dass Wälder dabei nicht auf bloße Kohlenstoffspeicher reduziert werden. Eine Reihe vorwiegend lateinamerikanischer Länder ist mittlerweile zu REDD deutlich auf Distanz gegangen und stellt die Idee teilweise grundsätzlich in Frage. Mit einem Beschluss rief die Konferenz zu verbesserter Zusammenarbeit zwischen beiden Konventionen auf und gab der Klimarahmenkonvention technische Ratschläge zum Schutz der Wälder und nachhaltiger Forstwirtschaft. Auf der 12. VSK soll eine Bewertung des dann bestehenden Verhandlungsstands vorgenommen werden. Angesichts der Paralyse der Klimaverhandlungen ist allerdings das globale Klimaschutzabkommen, mit dem überhaupt erst die Nachfrage nach den REDD-Klimaschutzzertifikaten erzeugt würde, weiterhin nicht in Sicht, so dass die reale Bedeutung von REDD ohnehin stark relativiert wird. Warum soll jemand in die Generierung von REDD-

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/](http://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 vorangebracht 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