

Umwelt

Klimarahmenkonvention: 20. Vertragsstaatenkonferenz 2014 Kyoto-Protokoll: 10. Treffen der Vertragsstaaten 2014

- EU, China und USA verkünden eigene Klimaschutzziele
- Keine Vorfestlegungen für Klimaabkommen

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll, VN, 1/2014, S. 30f., fort.)

Vom 1. bis 14. Dezember 2014 tagten in Perus Hauptstadt Lima die 20. Vertragsstaatenkonferenz (VSK) des Klimarahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Klimarahmenkonvention – UNFCCC), sowie zeitgleich und meistens gemeinsam das 10. Treffen der Vertragsstaaten des Kyoto-Protokolls. Lima war als unspektakuläre Arbeitskonferenz angelegt, um die grundlegenden Weichenstellungen für die ein Jahr später in Paris geplante Beschlussfassung über ein neues Weltklimaabkommen vorzunehmen. Dennoch versammelten sich mehr als 11 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Lima, anfangs mit vorsichtigem Optimismus, schließlich hatten sich sowohl die Europäische Union als auch die USA und China im Vorfeld auf langfristige Klimaschutzziele festgelegt. Am Ende fuhren sie ein weiteres Mal enttäuscht nach Hause. Wieder einmal war am regulären Ende der Konferenz am 12. Dezember kein Ergebnis erzielt worden; wieder einmal musste die Konferenz in die Verlängerung gehen, und als sie mit zweitägiger Verspätung zu Ende ging, waren die Regierungen wieder an den alten Streitfragen hängengeblieben. »Gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeiten« (CBDR), die Formel der Lastenverteilung von Rio 1992, wurde wieder einmal von Industrieländern anders als von Entwicklungs- und Schwellenländern interpretiert. 19 Beschlüsse (17 UNFCCC, zwei Kyoto-Protokoll) und der ›Lima Call for Climate Action‹ können nicht darüber hinwegtäuschen: Einmal mehr haben die 196 Vertragsstaaten zwar die Verhandlungen gerettet, aber mit den Ergebnissen

können sie das Klima selbst sicherlich nicht retten.

Konferenzpräsident Manuel Pulgar-Vidal hatte im Oktober bei einer Sitzung eines Untergremiums der UNFCCC seine Erwartungen an die Lima-Konferenz so formuliert: Er erwarte einen klaren und substanziellen Text über die Elemente des künftigen neuen Klimaabkommens, eine Definition über die von den Staaten bis zur Pariser Konferenz einzureichenden anvisierten nationalen Beiträge zum Klimaschutz sowie einen konkreten Plan, wie die bestehenden Verpflichtungen für den Zeitraum bis 2020 erfüllt werden sollen. Er betonte außerdem, Lima solle eine Vertrauensgrundlage in den Prozess und zwischen den Vertragsstaaten legen, denn ohne Vertrauen werde es keinen neuen Vertrag geben.

Keine Festlegungen für Klimaabkommen

Gemessen an allen diesen Punkten, war die VSK in Lima eine Enttäuschung. Dabei hatte die Konferenz eigentlich nicht schlecht begonnen. Während der ersten Woche wurde ein ›non-paper‹ des peruanischen Vorsitzenden ausführlich und relativ konstruktiv diskutiert, in dem er mögliche Elemente für einen Verhandlungstext dargelegt hatte. Zu Beginn der zweiten Woche veröffentlichte er eine überarbeitete Version, die die Anregungen und Vorschläge der ersten Woche aufnahm. Das Papier wurde dadurch nicht einfacher und war nun statt 23 bereits 33 Seiten lang. Im letztlich beschlossenen Text findet sich zusätzlich noch eine Fußnote mit dem ›Haftungsausschluss‹, dass diese Elemente für einen Vertragstext ›laufende Arbeit‹ sind und dass sie »weder eine Einigung auf die vorgelegten Vorschläge bedeuten, noch dass sie neue Vorschläge, die im Laufe der Verhandlungen im Jahr 2015 aufkommen können, ausschließen.«

Damit wurden die Vorbehalte vieler Entwicklungsländer aufgenommen, die weder Form noch Inhalte des angestrebten Pariser Klimaabkommens bereits ansatzweise beschließen wollten, sondern sich alle Optionen offenhalten wollen – einschließlich der Möglichkeit, neue Vorschläge im Laufe des Jahres 2015 einzubringen. Dennoch dient der Beschluss als Grundlage für die weiteren Verhandlungen in Untergremien im Jahr 2015. Diese

Verhandlungen sind stark von politischen Grundsatzfragen überlagert, die auch in Lima wieder aufbrachen und konkretere Einigungen verhinderten.

Nationale Ziele kaum vergleichbar

Deutlich wurde dies bei der Klärung der Kriterien für die »angestrebten nationalen Klimaschutzziele«, die die Staaten dem Klimasekretariat im Jahr 2015 melden sollen. Daraus soll das Sekretariat bis zum 1. November 2015, also einen Monat vor der 21. VSK, einen Synthesebericht erstellen, der implizit die Reichweite des Pariser Abkommens zumindest skizzieren dürfte. Auf dem Papier wurden diese Kriterien nun zwar aufgestellt, allerdings blieben erhebliche Lücken und Unklarheiten. Die Staaten sollen zu ihren nationalen Zielen quantifizierbare Informationen, Zeitrahmen, Umfang, methodologische Grundlagen sowie eine Beurteilung von Fairness und Ambitionsniveau liefern – allerdings nur »wie es angemessen erscheint«. Mit anderen Worten, man kann es auch sein lassen, wenn man das »angemessen« findet.

Eigentlich hätte die 20. VSK klare Kriterien beschließen sollen, um diese nationalen Beiträge zumindest transparent und vergleichbar zu machen. Dies wurde von wichtigen Schwellenländern blockiert – im letzten Moment erzwangen sie eine Verwässerung der Verbindlichkeit der bis dahin relativ guten Richtlinien zur Vergleichbarkeit. Und sie verhinderten unter Anführung Chinas einen ernsthaften internationalen Überprüfungsprozess der vorgelegten Ankündigungen vor der Konferenz in Paris. Stattdessen beschworen Entwicklungsländer einen Konflikt herauf, ob diese nationalen Klimaziele auch eine ›Adaptationskomponente‹ (sprich: Geldflüsse an Entwicklungsländer) enthalten sollen. Das Ergebnis war vorsehbar: Der ›Lima Call‹ »lädt die Vertragsstaaten ein, darüber nachzudenken, ob es eine solche Adaptationskomponente geben soll«.

Auch die alte Streitfrage CBDR überlagerte in geradezu ritualhafter Form wieder so gut wie jedes Verhandlungsthema. Es ist bezeichnend, dass im ›Lima Call‹ diese Frage »angesichts unterschiedlicher nationaler Gegebenheiten« letztlich mit Hilfe eines nahezu wörtlichen Zitats aus der ›Gemeinsamen Erklärung der Vereinigten Staaten und Chinas zur Zusammenarbeit im Bereich Klimawandel und sau-

bere Energie« vom 11. November 2014 gelöst wurde.

Wenig neue Finanzierungszusagen

Eine weitere Kontroverse ist die Gewichtsverteilung zwischen ›mitigation‹ (also Treibhausgasreduzierung) und ›adaptation‹ (Anpassung an den Klimawandel): Soll beides gleichbedeutend im künftigen Abkommen behandelt werden, wie es die meisten Entwicklungsländer wollen, und dementsprechend auch potenzielle Finanzmittel entsprechend anteilig fließen? Keine dieser Fragen wurde in Lima wirklich geklärt. Stattdessen wurden Formelkompromisse gefunden, die alle das Gesicht wahren ließen, aber dazu führten, dass diese Streitfragen 2015 erneut diskutiert werden müssen. Dasselbe gilt für die Frage ›loss and damage‹, also letztlich die Frage nach Schadensersatzforderungen, die insbesondere von kleinen Inselstaaten erhoben werden.

Aus Sicht der Entwicklungsländer waren die Verhandlungen über die Klimaschutzhilfen enttäuschend. Für den 2009 bei der 15. VSK in Kopenhagen vereinbarten Aufwuchs auf 100 Mrd. US-Dollar jährlich bis 2020 gab es keine neuen Zusagen oder wenigstens Planungen. Ein Lichtblick waren dagegen die Zusagen für den Grünen Klimafonds (GCF) von insgesamt 10,2 Mrd. US-Dollar. Auch hier gab es erhebliche Differenzen bei Grundsatzfragen: Wer soll zu Zahlungen an den GCF, die Globale Umweltfazilität (GEF), den Technologiemechanismus und den Adaptationsfonds verpflichtet sein? Die Formulierung »Vertragsstaaten, die dazu in der Lage sind« wurde von den Entwicklungsländern konsequent abgelehnt. Hintergrund war, dass damit die traditionelle Zweiteilung der ›Klima-Welt‹ in Annex-1- und Nicht-Annex-1-Länder aus der Klimarahmenkonvention aufgehoben würde. Das wäre angesichts der Realitäten von 2015 längst überfällig.

Gute Aussichten auf schwaches Abkommen

Allen Kontroversen zum Trotz: Vieles davon dürfte auch diplomatischer Theaterdonner sein. Ein Fiasko wie die geplatzte 15. VSK 2009 in Kopenhagen möchte niemand noch einmal erleben. Vor einem solchen Scheitern schützt man sich am besten, indem die Erwartungen von vornherein gedämpft werden. Im Grunde sind

die wesentlichen Entscheidungen für Paris bereits gefallen: Die EU hat ihre Klimaziele bis 2030 im Oktober 2014 beschlossen. Die USA und China haben gemeinsam ihre Klimaziele für die Zeit nach 2020 angekündigt. Damit sind die Klimaschutzziele für die drei größten Wirtschaftsblöcke und Hauptverantwortlichen für Treibhausgasemissionen bekannt. Es ist kaum damit zu rechnen, dass sie bis Dezember 2015 noch einmal verändert werden. Wie verbindlich sie sind, ist ohnehin eine andere Frage: In den USA handelt es sich um Ziele der Regierung von Barack Obama, die der Kongress nicht ratifizieren wird und die den nächsten Präsidenten nicht binden. Andere Länder werden ihre nationalen Ziele in den nächsten Monaten beschließen. Letztlich ist das Innenpolitik, aber kein UN-Verhandeln mehr. Was jedes Land bereit ist, für den Klimaschutz zu tun, wird man bis Paris wissen. Dies wird man bis dahin in einen Vertragstext schreiben, der auf diesen nationalen Angeboten aufbauen wird. Damit dürften der UN-Verhandlungsprozess und das Klimaabkommen gerettet sein. Wenn jedes Land nur das macht, was es ohnehin vorhat und auch ohne die Klimarahmenkonvention vor hätte, nämlich bisher fast überall viel zu wenig, dann stellt sich irgendwann die Frage nach dem Sinn solcher Verhandlungen. Wie der Klimawandel so auf unter zwei Grad begrenzt werden kann, steht nach Lima mehr denn je in den Sternen.

›Doha-Amendment‹

Wie bereits erwähnt, tagten die Gremien des Kyoto-Protokolls (192 Vertragsstaaten) überwiegend gemeinsam mit der VSK. Die meisten der im Rahmen des Kyoto-Protokolls anstehenden Entscheidungen waren technischer Natur und wurden an die Gremien der Klimarahmenkonvention überwiesen. Von Interesse ist hier der Status der Ratifizierung des ›Doha-Amendment‹ zum Protokoll von 2012 (Verlängerung des Protokolls bis 2020). Um in Kraft treten zu können, bedarf es 144 Ratifizierungen. Bis Dezember 2014 lagen erst 19 Ratifizierungen vor. Die Vertragsstaaten wurden daher aufgefordert, den innerstaatlichen Ratifizierungsprozess zu beschleunigen.

Die Beschlüsse von Lima sind verfügbar unter:
<http://unfccc.int/2860.php#decisions>

Übereinkommen über die biologische Vielfalt:

12. Vertragsstaatenkonferenz 2014

Cartagena-Protokoll:

7. Vertragsstaatenkonferenz 2014

Nagoya-Protokoll: 1. Treffen der Vertragsstaaten 2014

- Artensterben nicht verlangsam
- Fortschritte beim Meeresschutz
- Erstes Staatentreffen zum Nagoya-Protokoll

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über das Übereinkommen über biologische Vielfalt und das Cartagena-Protokoll, VN, 1/2013, S. 34f., fort.)

Vom 6. bis 17. Oktober 2014 fand im südkoreanischen Pyeongchang die 12. Vertragsstaatenkonferenz (VSK) des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD) statt. Der ›Biodiversitätskonvention‹ gehören 195 Vertragsstaaten an. Rund 3000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer verteilten sich neben der VSK auch auf das parallel vom 13. bis 17. Oktober stattfindende erste Treffen der Vertragsstaaten des Nagoya-Protokolls über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile. Direkt vor der VSK fand vom 29. September bis 3. Oktober das 7. Treffen der Vertragsstaaten des Cartagena-Protokolls über die biologische Sicherheit statt.

Die 12. VSK der CBD war eine einigermaßen produktive Arbeitskonferenz, in deren Mittelpunkt die Zwischenbilanz der Umsetzung des Strategischen Plans 2011–2020 und seiner Aichi-Biodiversitätsziele stand. 33 Beschlüsse zu inhaltlichen, strategischen und administrativen Fragen wurden angenommen, wobei die fünf wichtigsten im ›Pyeongchang-Fahrplan‹ (Pyeongchang Roadmap) zusammengefasst wurden. Die Streitfragen bei der Bereitstellung finanzieller Mittel zur Umsetzung des Strategischen Plans wurden einvernehmlich gelöst. Zur gegenwärtig verhandelten Post-2015-Entwicklungsagenda betonte die VSK die Bedeutung der biologischen Vielfalt. Ein weiteres Thema war die Verbesserung und Umstrukturierung der Arbeitsabläufe. Künftig sollen die Konferenzen der CBD, des