

Umwelt

Klimarahmenkonvention | 24. Vertragsstaatenkonferenz 2018

Kyoto-Protokoll | 14. Treffen der Vertragsstaaten 2018

Klimaabkommen von Paris | 3. Vertragsstaatenkonferenz 2018

- Einigung auf ein gemeinsames Regelwerk
- Fast alle Staaten bleiben hinter den Zielen zurück
- Klimagipfel im September 2019 in New York

Die Klimakonferenz der Vereinten Nationen fand vom 2. bis zum 15. Dezember 2018 im polnischen Kattowitz statt. Im Einzelnen waren dies neben der 24. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of Parties – COP-24) des **Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC)**, die 14. Vertragsstaatenkonferenz des **Kyoto-Protokolls**, die 3. Vertragsstaatenkonferenz des **Übereinkommens von Paris über Klimaänderungen** sowie andere Gremien. Mehr als 22 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer kamen nach Kattowitz, darunter 14 000 Regierungsvertreterinnen und -vertreter.

Im Vorjahr hatte die 23. Klimakonferenz in Bonn eine Reihe wichtiger Fragen zur Umsetzung des Übereinkommens von Paris über Klimaänderungen offengelassen, die in Kattowitz weitgehend geklärt wurden. Die Aussichten dafür waren keineswegs rosig, die Konferenz stand mehrfach auf der Kippe. Das beherzte, persönliche Eingreifen des UN-Generalsekretärs António Guterres, der immerhin dreimal zur Konferenz kam, war daher von hoher Bedeutung – davon abgesehen war Kattowitz eine Arbeitskonferenz ohne hohes politisches Profil. Unter den gegebenen Bedingungen kann die Konferenz dennoch als Erfolg bezeichnet werden. Für Außenstehende ist allerdings kaum noch nachvollziehbar, was im Detail verhandelt wurde.

Verabschiedung eines Regelbuchs

Drei Jahre nach der Beschlussfassung über das Übereinkommen von Paris

über Klimaänderungen hat sich die Staatengemeinschaft nun auf ein sogenanntes Regelbuch geeinigt – die wichtigste Komponente des ›Kattowitzer Klimapakets‹, mit dem das Arbeitsprogramm des Übereinkommens von Paris über Klimaänderungen (Paris Agreement Work Programme – PWAP) in die Tat umgesetzt werden soll. Das Regelbuch enthält verbindliche Anleitungen, wie Staaten bei ihren Bemühungen zur Umsetzung des Übereinkommens von Paris über Klimaänderungen vorankommen sollen. Im Einzelnen wurde Folgendes beschlossen:

Bei der Emissionsminderung (Artikel 4) geht es vor allem darum, die Transparenz und Vergleichbarkeit zwischen den jeweiligen nationalen Klimaktionsplänen und der Berichterstattung über ihre tatsächliche Umsetzung sicherzustellen. Dazu wurden Vereinba-

rungen zu Aufbau, Zeitrahmen und Arbeitsplänen der national festgelegten Beiträge (Nationally Determined Contributions – NDCs) sowie zur Kalkulation der Emissionen und ihrer Minderung in großer Detailtiefe getroffen. Bezüglich der Anpassung an den Klimawandel (Artikel 7) wurden Richtlinien für die Berichte vereinbart.

Ein wichtiges Thema war auch die Transparenzverpflichtung für die nationale Emissionsmessung und -berichterstattung (Artikel 13). Hierzu sollen die Vertragsstaaten alle zwei Jahre Transparenzberichte (Biennial Transparency Reports – BTRs) erstellen, wovon die am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries – LDCs) und kleinen Inselentwicklungsländer (Small Island Developing States – SIDS) ausgenommen sind. Andere Entwicklungsländer können hierfür Unterstützung bekommen. Für die Einhaltung von Zusagen wurde ein Einhaltungsmechanismus (Artikel 15) eingerichtet, der aber keinerlei Sanktionsmöglichkeiten enthält und lediglich beratende Funktion hat.

Artikel 9 des Regelbuchs legt fest, dass Industrieländer alle zwei Jahre darüber berichten, welche Leistungen sie erbracht haben, um Entwicklungsländer finanziell zu unterstützen. Darüber soll ab dem Jahr 2021 ein regelmäßiger



Die Schülerin Greta Thunberg in einem Interview während der COP-24-Konferenz. Nach dem heißesten Sommer in Schweden im letzten Jahr entschied sie sich, einen Schülerstreik zu initiieren, um Politikerinnen und Politiker zu einem stärkeren Klimaschutz zu bewegen.

FOTO: UNCLIMATECHANGE/FLICKR (CC BY-NC-SA 2.0)

hochrangiger Ministerdialog einberufen werden. Ebenfalls war Thema, einen neuen Finanzrahmen zum Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen bis zum Jahr 2025 zu vereinbaren. Der bisher beschlossene und gültige Finanzrahmen sieht Gelder in Höhe von 100 Milliarden US-Dollar bis zum Jahr 2020 vor. Die Entwicklungsländer wollten die Verhandlungen sofort beginnen lassen, die Industrieländer sorgten für eine Vertagung auf das Jahr 2020.

Offen blieb die Vereinbarung von Regeln für sogenannte Marktmechanismen wie Emissionshandel (Artikel 6). Brasilien bestand darauf, auch in Zukunft Projekte anrechnen zu lassen, die keine zusätzliche Emissionsreduzierung bewirken. Dieses Grundproblem, dass Staaten Geld für vermeintliche Emissionsminderungen verlangen, war schon in den Marktmechanismen des Kyoto-Protokolls angelegt. Es ist dem Klimaschutz keineswegs förderlich, aber zweifellos ein attraktives Geschäftsmodell. Nicht nur Brasilien hat daran ein Interesse. Hinter dem Land verstecken sich viele andere Staaten mit ähnlichen Interessen. Es bleibt offen, wie die Verhandlungen dazu weitergehen werden. Sie sollen bei der COP-25 im Jahr 2019 in Chile abgeschlossen werden.

Rückschritte statt Fortschritte

In den Verhandlungen über das Regelbuch versuchten China und einige andere Entwicklungs- und Schwellenländer, die mit dem Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen überwundene Zweiteilung der Welt in »entwickelte« und »Entwicklungs-Länder durch die Hintertür wieder einzuführen. Die eigentlich schon auf dem Weg in den Austritt aus dem Übereinkommen befindlichen USA legten einen sehr großen Ehrgeiz an den Tag, dieses Ansinnen zu durchkreuzen und waren damit im Wesentlichen erfolgreich. Diese Zweiteilung wird nicht wieder eingeführt. Wenn man Klimaverträge für wirtschaftsschädlich hält, wie die US-Regierung unter Donald Trump, liegt es nahe, seinen Hauptkontrahenten China nicht mit »Klimaschutzrabatten« davonkommen zu lassen.

Waren die Verhandlungen über das Regelbuch, mit denen das Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen nun funktionsfähig sein dürfte, schon teilweise schwieriger als die Verhandlungen über das Pariser Klimaabkommen selbst, so kapitulierten die Vertragsstaaten vor der eigentlichen Herausforderung. Schließlich geht es darum, dass sie ihre unzureichenden Klimaschutzanstrengungen verschärfen. Bereits im Jahr 2017 war auf der Klimakonferenz in Bonn der »Talanoa«-Dialogprozess beschlossen worden, mit dem Ziel, dass sich die Staaten bei der COP-24 zu höheren Anstrengungen bereit erklären. »Talanoa« ist eine Gesprächs- und Verhandlungstradition der Südseeinseln, bei dem alle gleichberechtigt zu Wort kommen, um ein gemeinsames Problem zu lösen. Der »Talanoa«-Dialog endete nun, wenngleich ohne substantielle Ankündigungen. Der rechtzeitig zur Konferenz vorgelegte Sonderbericht der Zwischenstaatlichen Sachverständigengruppe über Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) enthielt die klare Botschaft: Wenn das im Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen vertraglich vereinbarte Ziel, die Erderwärmung auf 1,5°C zu begrenzen, erreicht werden soll, müsse mehr getan werden als bisher zugesagt. Die USA blockierten gemeinsam mit Kuwait, Russland und Saudi-Arabien einen Beschluss, den Bericht zu »begrüßen« – stattdessen nahmen sie ihn nun »zur Kenntnis« und begrüßten, dass er rechtzeitig fertiggestellt wurde.

Großer Handlungsbedarf

Der nächste wichtige Meilenstein in den Klimaverhandlungen wird nun der Klimagipfel sein, den António Guterres für September 2019 in New York anberaumt hat. Ziel ist es, Zusagen für ein höheres Ambitionsniveau zu bekommen. Die COP-25 wird zu einem noch zu bestimmenden Zeitpunkt Ende des Jahres 2019 in Santiago de Chile stattfinden.

In der eigenen Logik der Klimaverhandlungen war die COP-24 in Kattowitz sicherlich ein Erfolg. Wenn der

Multilateralismus allenthalben in der Krise ist, so ist im Grunde jede Konferenz mit einem Ergebnis schon ein Erfolg. Umso mehr gilt dies, wenn sich bei einer solchen Konferenz niemand als Verlierer fühlt und alle mit einem Gefühl nach Hause fahren, einen fairen Kompromiss erarbeitet zu haben. Fast das ganze Arbeitsprogramm wurde abgearbeitet, wenngleich für Außenstehende kaum noch nachvollziehbar ist, worüber im Einzelnen mit größter Intensität verhandelt wird. Dennoch: Naturgesetze sind unerbittlich, mit ihnen kann die Menschheit nicht verhandeln. Warum ein 97-seitiges Regelbuch über die Umsetzung von letztendlich freiwilligen und unzureichenden Emissionsreduktionszusagen ein Durchbruch sein soll, kann man daher durchaus infrage stellen.

Gerade Deutschland zeigt, was passiert, wenn ein Staat seine Zusagen nicht einhält: nichts. Die Bundesregierung musste im Sommer 2018 eingestehen, dass Deutschland seine Zusagen deutlich verfehlen werde. Die Klimaverhandlungen sind zwar gerettet, aber die globalen Treibhausgasemissionen steigen weiter an. Es scheint, dass Wirtschaftskrisen das bisher einzige global wirksame Mittel für ihre Reduktion sind. Solange die Vertragsstaaten nicht bereit sind, ihre Klimaschutzanstrengungen zu erhöhen, ist das Ergebnis der im Klimaübereinkommen von Paris alle fünf Jahre vorgesehenen »globalen Bestandsaufnahme« (Artikel 14 des Regelbuchs) programmiert: Praktisch alle Staaten befinden sich in einem Status der Nichteinhaltung der gesteckten Klimaschutzziele, sodass die Gremien des UNFCCC einen »unterstützenden Dialog« (Artikel 15) mit den betroffenen Staaten beginnen müssten. Aber wenn es um die gesamte Staatengemeinschaft geht, gibt es bereits einen solchen Dialog: die UN-Klimakonferenzen.

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über die Klimarahmenkonvention, das Kyoto-Protokoll und das Pariser Klimaabkommen, VN, 1/2018, S. 36f., fort.)