

KLIMAZUG IM „TAL DES TODES“ ZWISCHEN POSEN UND KOPENHAGEN

ERGEBNISSE DES UN-KLIMAGIPFELS IN POLEN,
1.-12. DEZEMBER 2008

Christoph Bals



Kurzzusammenfassung

Der internationale Klimazug hat in Posen die formalen Voraussetzungen dafür geschaffen, um in zwölf Monaten in Kopenhagen ein ambitioniertes globales Abkommen für die Zeit nach 2012 zu erreichen. Zugleich wurde aber deutlich, dass es bei zentralen Akteuren am politischen Willen mangelt, um ein solch weit reichendes internationales Abkommen auch wirklich zu erreichen. Das vorliegende Hintergrundpapier fasst die wichtigsten Ergebnisse des Klimagipfels in Polen (1.-12. Dezember 2008) zusammen und gibt einen Ausblick auf die Verhandlungen bis zum Klimagipfel in Dänemark (7.-18. Dezember 2009).

Impressum

Autor:

Christoph Bals

unter Mitarbeit von:

Sven Harmeling, Gerold Kier, Klaus Milke, Jan Burck, Lukas van der Straeten, Thomas Spencer, Lars Schmidt und Hendrik Vygen

Herausgeber:

Germanwatch e.V.

Büro Bonn

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Telefon +49 (0)228/60492-0, Fax -19

Büro Berlin

Voßstr. 1

D-10117 Berlin

Telefon +49 (0)30/288 8356-0, Fax -1

Internet: www.germanwatch.org

E-mail: info@germanwatch.org

Stand: 21. Januar 2009

Bestellnr.: 09-2-03

ISBN 978-3-939846-43-7

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter:

www.germanwatch.org/klima/c14res.htm

Inhalt

1	Zusammenfassung	4
2	Gemeinsame Vision	6
3	Minimalziel erreicht: Mandat für Kopenhagen und geeignete Verhandlungsleiter	7
4	REDD droht die Wirksamkeit von Kopenhagen zu untergraben.....	11
5	Trotz Fortschritten wachsende Umsetzungslücke bei der Anpassung	13
6	Zentrale Konfliktpunkte bei Technologie- und Finanzkooperation	15
7	Clean Development Mechanism (CDM).....	17
8	Finanzmechanismus	18
9	Eine umfassende Strategie, um bei der Fahrt durch das Tal des Todes Geschwindigkeit aufzunehmen.....	18
10	Fazit	21
11	Weitere Informationen.....	22

Abkürzungen

AOSIS	Alliance of Small Island States (Allianz kleiner Inselstaaten)
AWG-KP	Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol (Arbeitsgruppe zu Verpflichtungen für Industrieländer für den 2. Verpflichtungszeitraum unter dem Kyoto-Protokoll)
AWG-LCA	Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action (Ad-hoc-Arbeitsgruppe über langfristige gemeinsame Aktivitäten gemäß der Klimarahmenkonvention)
CCS	Carbon Dioxide Capture and Storage (CO ₂ -Abscheidung und -Lagerung)
CDM	Clean Development Mechanism ("projektbasierter Emissionshandel mit Entwicklungsländern")
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change = Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen („Weltklimarat“)
LDCs	Least Developed Countries (Wirtschaftlich am wenigsten entwickelte Staaten)
LULUCF	Land Use, Land-Use Change and Forestry (Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft)
MCII	Munich Climate Insurance Initiative
REDD	vermiedene Entwaldung, engl. Reducing Emissions from Deforestation and Degradation
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change, Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen

1 Zusammenfassung

Der internationale Klimazug hat in Posen die *formalen* Voraussetzungen dafür geschaffen, um in zwölf Monaten in Kopenhagen ein ambitioniertes globales Abkommen für die Zeit nach 2012 zu erreichen. Zugleich wurde aber deutlich, dass es bei zentralen Akteuren am politischen Willen mangelt, um ein solch weit reichendes internationales Abkommen auch wirklich zu erreichen.

- Insbesondere fehlte bei vielen Industriestaaten die Bereitschaft, ernsthaft über eine Verringerung ihrer Emissionen bis 2020 um 25 bis 40 Prozent gegenüber 1990 zu verhandeln. Dies entspricht den Empfehlungen des IPCC, um zumindest in Reichweite des 2°C-Limits zu bleiben. Eine positive Ausnahme in dieser Hinsicht bildeten hier die Europäische Union, Norwegen und die Schweiz.
- Außerdem fehlt bei fast allen Industriestaaten die Bereitschaft, in die notwendige groß angelegte Finanz- und Technologiekooperation mit den Ländern des Südens einzusteigen. Diese ist aber dringend notwendig, da im Mandat der Klimakonferenz von Bali 2007 das Ausmaß der Klimaschutzaktivitäten der Schwellen- und Entwicklungsländer an die Größenordnung dieser Kooperation geknüpft wurde. Positive Ausnahmen waren hier lediglich Vorschläge von Norwegen und der Schweiz.

Die schwierigen Finanzverhandlungen warfen ihre ersten Schatten auf den künftigen Prozess. Den Entwicklungsländern gelang es nicht, Verhandlungen über einen zusätzlichen Geldfluss für den Anpassungsfonds für die Zeit vor 2012 durchzusetzen.¹ Ebenso scheiterten sie daran, Verhandlungsbereitschaft für einen großen Finanzmechanismus für die Zeit nach 2012 in der Abschlusserklärung zu verankern. Viele Entwicklungsländer drückten dann auch ihre massive Enttäuschung darüber aus, dass ihre Bemühungen von den Industrieländern blockiert wurden:

„Dies ist einer der traurigsten Momente, die ich in all den Jahren erlebt habe“² brachte der seit 12 Jahren für Indien verhandelnde Delegierte Prodipto Ghosh seine Eindrücke zum Ausdruck: „Angesichts der unerträglichen menschlichen Tragödie, deren Entstehen wir in den Entwicklungsländern täglich beobachten müssen, ist dies schlichtweg grausam.“³ Er kritisierte „die Ablehnung mancher Vertragsstaaten, eine geringfügige Verringerung ihrer Profite aus dem Emissionshandel hinzunehmen – in einer Zeit, wo der Klimawandel den Armen ihr Obdach, ihre Herzen und ihre dürftigen Mahlzeiten entreißt.“⁴ Es muss allerdings auch klar gesagt werden, dass strategische Schwächen im Vorgehen der Entwicklungs- und Schwellenländer zum Scheitern dieses ersten Versuches beitrugen. Diese waren so eklatant, so mutmaßten manche Beobachter, dass die Strategie bewusst auf ein

¹ Das Bali-Mandat bezieht sich auf die Zeit vor und nach 2012. Dies soll ermöglichen, sowohl für Klimaschutz als auch für Anpassung die Zeit zu nutzen, statt erst 2013 mit ernsthaften Aktivitäten zu beginnen. Zugleich sollen wechselweise frühzeitige Maßnahmen der Vertrauensbildung im Prozess der Verhandlungen und dann der Ratifizierung des Abkommens dienen.

² "I must say this is one of the saddest moments I have witnessed in all these years"

³ "In the face of the unbearable human tragedy that we in the developing countries see unfolding every day this is nothing but callousness."

⁴ "refusal of some parties to experience a minuscule loss of profits from trading in carbon at a time when climate change was stripping the poor of their homes, hearts and their meagre loaves of bread."

Scheitern angelegt war, um den Druck auf das Thema vor Kopenhagen hochziehen zu können.

Gewisse Fortschritte gab es hingegen im Bereich Anpassung. Es gelang, den Anpassungsfonds arbeitsfähig zu machen. Dieser ist, was seine Entscheidungs-Struktur⁵, Finanzierung⁶, und Geldvergabe⁷ angeht, ein äußerst innovativer Fonds. Derzeit ist er nur mit relativ wenig Geld bestückt, aber viele Beobachter erwarten, dass er zum wesentlichen Präzedenzfall für eine sehr viel größer anzusetzende Finanzarchitektur des Kopenhagen-Abkommens wird. Man konnte sich nun auch auf die Rechtsform für diesen Fonds verständigen.

Außerdem gab es sehr konstruktive Vorschläge für Risikomanagement und internationale Absicherungsmodelle für die besonders Betroffenen. Das Modell der Munich Climate Insurance Initiative (MCII)⁸, das einerseits eine von den Verursacherstaaten finanzierte Versicherung von Entwicklungsländern gegen wetterbedingte Großschäden und andererseits einen Unterstützungsschirm für entsprechende Mikroversicherungen u.ä. vorsieht, findet sich in der von den Verhandlungsführern erstellten Ideensammlung wieder, die die Grundlage für den Verhandlungstext bildet.

Das gilt auch für den von Germanwatch gemeinsam mit Brot für die Welt und Care eingebrachten Vorschlag eines menschenrechtsbasierten Ansatzes der Anpassung, der die prozeduralen und inhaltlichen Aspekte des Menschenrechts auf Nahrung und Wasser nutzen will, um einen Fokus der Anpassungsaktivitäten auf die besonders Betroffenen zu gewährleisten, ohne eine zusätzliche Konditionalität einzuführen.

Trotz dieser punktuellen Erfolge liegt nach diesem Gipfel auf der Hand: Der internationale Klimazug ist nicht mit der notwendigen Ambition und Geschwindigkeit auf der richtigen Spur. Dies könnte sich allerdings ändern, wenn jetzt die USA, China und die EU, aber auch etwa Australien tatsächlich einen 'Green Deal' zur Rettung der Wirtschaft und des Klimas organisieren. Massive Investitionen in Energieeffizienz, Erneuerbare Energien und die dafür notwendige Infrastruktur könnten nun eine dreifache Dividende abwerfen. Erstens sind sie sehr arbeitsintensiv, schaffen Arbeitsplätze und kurbeln die Wirtschaft an. Zweitens lässt sich das bei der Öl-, Gas- und Kohlerechnung eingesparte Geld sinnvoll nutzen. Drittens wäre das der Einstieg in ernsthaften Klimaschutz. Wenn diese Hunderten von Milliarden Euro jedoch nicht für, sondern gegen den Klimaschutz investiert werden, ist der Zug wahrscheinlich „abgefahren“.

Außerdem ist von zentraler Bedeutung, dass die Industrieländer sich in großem Stil auf eine breit angelegte Finanz- und Technologiekooperation einlassen. Ohne diese wird es nicht zu einem wegweisenden Abkommen mit den Schwellen- und Entwicklungsländern kommen. Die Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs auf so weit wie möglich unter die Großgefahrschwelle von 2°C würde damit nahezu unmöglich werden.

⁵ Mehrheit für Entwicklungsländer

⁶ Über eine CDM-Abgabe - die erste internationale Umweltabgabe überhaupt

⁷ „direct access“ - die Entwicklungsländer können Geld beantragen, ohne durch eine internationale Agentur zu gehen

⁸ Der Politische Geschäftsführer von Germanwatch, Christoph Bals, ist stellvertretender Vorsitzender dieser Initiative.

2 Gemeinsame Vision

Noch ist es längst nicht gelungen, eine gemeinsame Vision über die Ambition des neuen Abkommens und seine Architektur sowie seine sich selbst dynamisierenden Elemente zu entwickeln.

Was die Debatte über Treibhausgas-Reduktionsziele angeht, so ist immerhin ermutigend, dass mehr und mehr Staaten ein 2-Grad-Limit unterstützen: neben den bereits bekannten Staaten(gruppen) EU, Norwegen, Island, Afrikanische Staaten und Chile, die bereits vorher das 2-Grad-Limit unterstützten, setzen sich aus Gründen, die wegen ihrer besonderen Bedrohungslage nachvollziehbar sind, inzwischen die kleinen Inselstaaten (Alliance of Small Island States, AOSIS) mit 1,5 Grad sogar für ein weit ehrgeizigeres Ziel ein. Die Least Developed Countries (LDCs) diskutieren derzeit, ob sie sich dieser Forderung anschließen, unterstützen aber jedenfalls eine Position „unter zwei Grad“. Auch der IPCC-Vorsitzende Pachauri wies bei seiner Rede im Eröffnungssegment von Posen darauf hin, dass ein 2-Grad-Limit nicht ausreichend sein könnte, um einen gefährlichen Klimawandel zu vermeiden. Al Gore stellte sich bei einem viel beachteten Auftritt in Posen erstmals öffentlich hinter ein 350ppm-Ziel, das auch in Richtung 1,5 Grad Temperaturerhöhung zielen würde.

Und die weltweiten Jugendvertreter präsentierten am letzten Tag der Konferenz einen von 80 Regierungen unterstützten Aufruf, dass „das Überleben eines jeden Landes nicht verhandelbar“ sei. Dies würde bedeuten, dass die globalen Klimaziele anspruchsvoll genug sein müssen, um das Überleben aller Staaten zu sichern.

Die Vorreiterrolle von immer mehr Entwicklungsländern für ein sehr starkes globales Ziel zeigt einerseits die Frustration über die Verweigerungshaltung der Industrieländer, andererseits auch über die reservierte Haltung großer Schwellenländer (insbesondere Indien, teilweise China) hinsichtlich einer eigenen Zielfestlegung.⁹

Die gegenwärtigen globalen Emissionstrends zeigen, dass sich in den letzten Jahren der Treibhausgasausstoß deutlich beschleunigt hat. Ohne eine drastische Politikkorrektur ist nicht zu erwarten, dass bis 2020 der Höhepunkt der globalen Emissionen erreicht und eine starke Reduktion in die Wege geleitet werden kann. Kein Staat ist bisher tatsächlich auf dem notwendigen Emissionspfad. Dies war der Hintergrund dafür, dass bei dem in Posen vorgestellten Klimaschutz-Index 2009¹⁰ die drei ersten Plätze freiblieben.

⁹ Dies heißt aber auch, dass die Vorstellung, dass die (emissions-)reichsten Entwicklungsländer die größten Verpflichtungen unter den Entwicklungsländern übernehmen, keine Selbstverständlichkeit ist. Dies könnte verhandlungsstrategische Konsequenzen haben.

¹⁰ www.germanwatch.org/ksi

3 Minimalziel erreicht: Mandat für Kopenhagen und geeignete Verhandlungsleiter

Der internationale Klimazug hat in Posen lediglich seine Minimalziele erreicht. Er hat die *formalen* Voraussetzungen dafür geschaffen, in zwölf Monaten in Kopenhagen ein ambitioniertes globales Abkommen für die Zeit nach 2012 zu erreichen.

Zwei Gleise führen nach Kopenhagen. Einerseits wird über eine zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls verhandelt (AWG-KP¹¹). Im Zentrum dieser Verhandlungen stehen die verschärften Klimaziele für die Industrieländer (mit Ausnahme der USA, die Kyoto nicht ratifiziert haben). Aber auch die Weiterentwicklung des Emissionshandelsmechanismus mit den Schwellen- und Entwicklungsländern (bislang CDM) wird hier verhandelt. Andererseits wird im Rahmen der UN-Klimakonvention über ein ergänzendes Abkommen zur Konvention verhandelt (AWG-LCA¹²). Hier geht es u.a. um die Reduktionsziele für die USA sowie die Verpflichtungen der Schwellenländer zu Klimaschutzaktionen. Auch das neue Instrument, um die Entwaldung im Tropenbereich zu bremsen (REDD) wird hier verhandelt (Verhandlungspaket „Klimaschutz“). Außerdem wird um die Verpflichtungen der Industrieländer zur Unterstützung von Anpassung und deren Umsetzung gerungen (Verhandlungspaket „Anpassung“). Das dritte Verhandlungspaket in der AWG-LCA soll die groß angelegte Technologiekoooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern für Klimaschutz und Anpassung strukturieren. Im vierten Verhandlungspaket geht es schließlich um die Finanzierung von Klima- und Wälderschutz, von Anpassung und Technologiekoooperation.

Nachdem Hunderte von Ideen der Staaten für die verschiedenen Verhandlungspakete im Rahmen der AWG-LCA gesammelt sind, soll nun ein Jahr ernsthafter Verhandlungen gestartet werden. Grundlage dafür muss ein Zeitplan sein, der die Verhandlungen so intelligent staffelt, dass keine Staatengruppe bei den für sie zentralen Themen zu kurz kommt; indem Zwischenergebnisse erreicht werden, die neuen Schwung im Sinne eines sich selbst dynamisierenden Abkommens in den Prozess bringen können. Bis zu den Verhandlungen in Bonn im Juni 2009 soll der AWG-LCA-Vorsitzende einen ersten Vorschlag für einen Verhandlungstext vorlegen.

Die Auswahl der Verhandlungsführer („Chairs“) ist einer der Punkte, die maßgeblich über den Erfolg von Verhandlungen entscheiden.

Bei der AWG-LCA gab es nur eine Rochade. Der bisherige Co-Chair Michael Cutajar wird nun die nächsten zwölf Monate der Chair sein. Der frühere Generalsekretär des UN-Klimasekretariats ist einer der besten Klimadiplomaten und scheint genau der richtige Mann für diesen zentralen Posten zu sein. Der bisherige Chair, Luis Machado, wird nun sein Stellvertreter.

Da sich die G77- und China-Gruppe noch nicht für einen der potenziellen Nachfolger entscheiden konnte, bleibt in der AWG-KP zunächst der bisherige Chair Harald Dovland

¹¹ Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol

¹² Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action

(Norwegen) der Verhandlungsleiter. Voraussichtlich im März soll er dann von einem von der G77 und China vorgeschlagenen Verhandler abgelöst werden.

Es gelang also in Posen, das lang umkämpfte notwendige Mandat für ernsthafte Verhandlungen in beiden Verhandlungsebenen (AWG-LCA, AWG-KP) so zu beschließen, dass es nun möglich erscheint, ein Abkommen – wie ambitioniert auch immer – bis Kopenhagen zu erreichen. Im Einzelnen sieht das Mandat¹³ vor:

In der AWG-LCA können die Staaten (nur diese, und nicht mehr, wie bisher, auch Beobachter!) bis zum 6. Februar 2009 weitere Vorschläge („Submissions“) für die Verhandlungen einreichen.

Für die Verhandlungsrunde im März/April 2009 in Bonn soll der Verhandlungsführer der Gruppe dann ein Papier vorlegen, das

- a) die Teile beschreibt, bei denen sich eine Konvergenz der Positionen abzeichnet,
- b) Optionen identifiziert, wie mit den Bereichen umgegangen werden kann, bei denen sich keine Konvergenz abzeichnet,
- c) Lücken identifiziert, die auch noch gefüllt werden müssen, um einen Beschluss („agreed outcome“) in Kopenhagen zu erreichen.

Das Protokoll dieser Verhandlungsrunde und weitere Vorschläge der Verhandlungsparteien, die bis zum 24. April 2009 eingereicht werden, dienen dann als Grundlage für die Verhandlungsführer, um bei der darauf folgenden Verhandlungsrunde (Bonn, Juni 2009) einen ersten wirklichen Verhandlungstext vorzulegen. Dieser ist also ein erster Entwurf des Teils der Beschlüsse von Kopenhagen¹⁴, der auf Ebene der Konvention erarbeitet wird. Darin sollen die Gemeinsame Vision, die Klimaschutz-Verpflichtungen (Mitigation), das Anpassungspaket (Adaptation) sowie die Pakete zur Finanz- und Technologiekooperation in fairer Weise dargestellt werden. Anders als bisher werden sie nicht mehr ausweisen, von welchem Land oder von welcher Beobachterorganisation die entsprechenden Vorschläge kamen.

Insgesamt sind jetzt 4 Verhandlungsrunden mit bis zu 8 Wochen bis zum Kopenhagen-Abkommen Ende 2009 vorgesehen. Die Verhandlungsführer sollen prüfen, ob zusätzlicher Zeitbedarf besteht und dementsprechend Vorschläge für eine weitere Verhandlungsrunde im Jahr 2009 unterbreiten.

AWG-KP: Zug für die Industrieländerziele stockt

Wenngleich mit einem recht vagen Verhandlungsmandat auch bei den Verhandlungen im Kyoto-Strang zumindest das Minimalziel erreicht wurde, so waren doch viele Verhandler enttäuscht. „Es erscheint so, als seien hier Vorbereitungen unterwegs, um eine große

¹³ siehe FCCC/AWGLCA/2008/L.10, <http://unfccc.int/resource/docs/2008/awglca4/eng/110.pdf>

¹⁴ Es wird vom „agreed outcome“ von Kopenhagen gesprochen. Dies ist bewusst offen formuliert, da es sehr unterschiedliche Vorstellungen dazu gibt, ob es in Kopenhagen zwei miteinander verzahnte Abkommen (auf Kyoto- und Konventionsebene) oder letztlich doch nur ein Abkommen gibt, das beide Verhandlungsstränge zusammenführt.

Fluchtbewegung vor dem Kopenhagen-Deal vorzubereiten“, zeigte sich der chinesische Verhandler am Ende der Verhandlungen in Posen in der AWG-KP empört über die Bremserrolle vieler Industriestaaten. In dieser Arbeitsgruppe sollen in Kopenhagen für die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls die Reduktionsziele für die Zeit nach 2012 deutlich verschärft werden.¹⁵ Wichtige Industrieländer – Kanada, Japan, Russland, Australien – versuchten sich hier um die notwendigen ambitionierten Ziele zu drücken (mindestens 25-40 Prozent für die Industrieländer bis 2020 gegenüber 1990). Es gelang lediglich, den Wortlaut des Bali-Gipfels zu kopieren, der auf die entsprechenden IPCC-Texte hinweist. So bleibt zwar die Möglichkeit erhalten, dass über ernsthafte Ziele tatsächlich verhandelt werden wird. Aber es ist längst noch nicht sicher, dass das geschehen wird.

Während der Verhandlungen legte Australien seinen Zielhorizont vor. Das Land akzeptiert ein 5%-Reduktionsziel bis 2020 (gegenüber 2000) und ist im Rahmen eines Abkommens unter Einbezug der US-Amerikaner bereit, dies auf 15% aufzustocken. Damit ist das Land weit von den notwendigen Zielen¹⁶ entfernt; außerdem sagte Australien auch nichts über die Finanzierung von Klimaschutz in Schwellen- und Entwicklungsländern.

Der kommende Präsident Obama hat für die USA¹⁷ bis 2020 eine Rückkehr der Emissionen auf den Stand von 1990 angekündigt. Dies ist zwar nicht wenig, angesichts der Tatsache, dass die Emissionen dort seit 1990 um fast 20 Prozent stiegen. Aber zu wenig angesichts der wissenschaftlich beschriebenen Notwendigkeiten. Nun verstecken sich allzu viele Industriestaaten hinter diesem Null-Prozent-Ziel (gegenüber 1990).

Die EU bekräftigte zwar in ihrem Klima- und Energiepaket für den Fall eines internationalen Abkommens das EU-Ziel von 30% Emissionsreduktion bis 2020 gegenüber 1990. Dies ist das ehrgeizigste Industrieländerziel weltweit. Allerdings ist es – selbst wenn alle anderen Industriestaaten gleichziehen würden – bei der vorgeschlagenen Art der Umsetzung nicht ehrgeizig genug, um unter dem selbst gesteckten Zwei-Grad-Limit zu bleiben. Weit mehr als die Hälfte der Emissionsreduktion kann durch projektbasierten Emissionshandel in Schwellen- und Entwicklungsländern geleistet werden. Um unter dem Zwei-Grad-Limit zu bleiben, müsste der Klimaschutz in den Schwellen- und Entwicklungsländern aber *zusätzlich zu dem in den Industrieländern erfolgen, nicht stattdessen*. Außerdem werden Anreize zum Neubau von Kohlekraftwerken geschaffen. Diese stehen nach 2020 den notwendigen, weit ehrgeizigeren Reduktionszielen auf einem Zwei-Grad-Pfad im Wege.

„Was sollen wir denn sagen, wenn der Klimaschutz in der EU zur Schönwetterpolitik wird?“, rief der Vertreter der G77 und China verständlicherweise zu Beginn des Highlevel-Segments¹⁸ aus.

¹⁵ (Nur die Ziele für die USA, die Kyoto als einziges Industrieland nicht ratifiziert haben, müssen auf dem anderen Gleis, den Verhandlungen im Rahmen der Konvention (AWG-LCA) festgelegt werden, und zwar so, dass die Anstrengungen zu denen der anderen Industriestaaten „vergleichbar“ sind.)

¹⁶ 25-40 % Reduzierung bis 2020 gegenüber 1990, die ganz überwiegend zuhause gemacht werden müssen

¹⁷ Die Ziele der USA werden zwar formal in der anderen Arbeitsgruppe (AWG-LCA) verhandelt, da die USA keine Partei des Kyoto-Protokolls sind. Der Übersichtlichkeit halber werden sie aber hier präsentiert.

¹⁸ Das Highlevel-Segment ist die mit hochrangigen Staatenvertretern besetzte Verhandlungsphase, die üblicherweise am Ende eines Klimagipfels stattfindet

Norwegen und die Schweiz unterstützen im Prinzip die EU-Ziele.

So ist der Zug der im Rahmen des Kyoto-Protokolls geführten Verhandlungen im „Tal des Todes“ zunächst einmal stecken geblieben. Allerdings kommt das nicht überraschend. Erst in einigen Monaten – wenn die USA ihre Verhandlungsstrategie festgelegt haben – wird möglicherweise Bewegung in diese Debatte kommen. Vorher verstecken sich alle potenziellen Bremser hinter dem breiten Rücken der US-Regierung. Ein möglicher Regierungswechsel in Kanada könnte in den nächsten Wochen auch dort eine ganz neue, konstruktive Dynamik auslösen. Wie in Deutschland könnte auch dort ein ehemaliger Umweltminister der neue Regierungschef werden.

Dennoch: Es wird erheblichen öffentlichen Drucks in allen Industrieländern sowie einigen Glücks bei möglichen Regierungswechseln in Kanada und Japan in den nächsten Monaten bedürfen, damit der Zug dann tatsächlich im notwendigen Tempo Fahrt aufnimmt. Denn Posen zeigte auch deutlich: ohne diesen Druck wird es das notwendige, hoch ambitionierte internationale Klimaabkommen nicht geben.

AWG-LCA: Klimaschutzaktivitäten in den Schwellenländern

Da gab es bei den Verhandlungen im Rahmen der Konvention (AWG-LCA) schon erfreulichere Signale. Hier sollen ja unter anderem die mess-, bericht- und verifizierbaren¹⁹ Verpflichtungen zu Klimaschutzaktivitäten, insbesondere der Schwellenländer, festgelegt werden.

Eine zunehmende Zahl von Entwicklungsländern kündigt eigene Ziele bzw. Bereitschaft zu sehr substanziellen Beiträgen an. Besonders ins Gewicht fallen hier die Ankündigungen und Aktivitäten von Südafrika, China²⁰, Mexiko, aber auch Papua Neu-Guinea, Costa Rica und Süd-Korea.

Allerdings wird das Ausmaß der Klimaschutz-Aktivitäten in den Schwellenländern gemäß dem Bali-Action-Plan davon abhängen, mit welcher Ambition sich die Industrieländer zu einer auch mess-, bericht- und verifizierbaren Finanz- und Technologiekooperation mit den Entwicklungs- und Schwellenländern verpflichten.

Während in der Öffentlichkeit der Industrieländer hauptsächlich die Verhandlungen über Klimaschutzziele wahrgenommen werden, hat sich in den Verhandlungen die Anpassungsdebatte zu einer fast gleichgewichtigen Säule entwickelt. Hier soll es ein groß angelegtes Programm zur Unterstützung der gegenüber dem Klimawandel besonders verletzlichen Entwicklungsländer geben, damit diese sich an die gravierenden Änderungen des Klimawandels anpassen können. Diese Aktivitäten sollen vor allem von den Industrieländern finanziert werden.

¹⁹ engl.: MRV = measurable, reportable, verifiable

²⁰ zu den neueren Entwicklungen der chinesischen Klimapolitik siehe das Germanwatch-Diskussionspapier "Ein Porträt der Klimapolitik Chinas", www.germanwatch.org/klima/chin10d.htm

4 REDD droht die Wirksamkeit von Kopenhagen zu untergraben

In den Monaten vor Posen hatte es viel Dynamik in der Debatte um REDD gegeben, also um die „verringerten Emissionen aus Entwaldung und Degradierung“. Die Emissionen aus dem Waldsektor machten im Jahr 2004 laut dem Vierten IPCC-Sachstandsbericht weltweit 17,4% der gesamten anthropogenen Treibhausgasemissionen aus. Der Wert könnte jedoch noch höher liegen. Denn die genannte Zahl bezieht sich nur auf 2004 und es kann es von Jahr zu Jahr Schwankungen der Entwaldungsraten geben. Zudem gibt es aktuelle Untersuchungen aus Australien²¹, die höhere Werte nahelegen, wenngleich sich diese Ergebnisse nicht einfach auf den globalen Maßstab übertragen lassen.

Ein wirkungsvoller Mechanismus für REDD ist eine der wichtigsten Säulen, um tatsächlich den Klimawandel deutlich unter 2 Grad stabilisieren zu können. Allerdings – und das versuchen viele v.a. aus durchsichtigen ökonomischen Interessen zu vertuschen – liegt im REDD-Mechanismus auch das Potenzial, das gesamte angestrebte Klimaabkommen zu einem wirkungslosen Pseudo-Vertrag zu machen. Dies kann passieren, wenn die Anrechnungsregeln nicht die Wirklichkeit widerspiegeln oder wenn REDD in den Emissionshandel einbezogen und damit den Reduktionszielen der Industrieländer gegengerechnet wird. Nur jemand, der bewusst täuschen will, macht die Rechnung auf: der Regenwald bleibt stehen, dafür können wir weiter Kohlekraftwerke bauen. (Es sollte nicht überraschen, wenn uns die Politiker Ende 2009 in Kopenhagen verkünden: Wir haben tatsächlich ehrgeizige Ziele gegen den Klimawandel durchgesetzt (25-40% in den Industrieländern), wir haben zudem ein tolles Instrument für den Waldschutz – und alles wird kostengünstiger als gedacht. Wenn dies bedeutet, dass REDD in den Emissionshandel einbezogen wird, wäre das ein Ausverkauf für das globale Klima.)

Die Erklärung ist einfach. Selbst wenn von heute an weltweit kein Wald mehr gerodet würde, müssten die Treibhausgasemissionen schnell und drastisch sinken. **Wenn nun aber der Wälderschutz den Vorwand liefert, auf die Klimawende im Energie- und Industriebereich zu verzichten, dann steuern wir mit Sicherheit auf weit mehr als zwei Grad Temperaturanstieg zu.** In den nächsten Jahren würden dann – entsprechend den Planungen – weltweit eine große Zahl an Kohlekraftwerken gebaut, die mehr als 40 Jahre hohe Emissionen ausstoßen.

Es sei nur am Rande erwähnt, dass bei mehr als drei Grad Celsius globaler Temperaturanstieg das Risiko stark steigt, dass große Teile des Amazonas-Regenwalds kollabieren. Dies zeigt den Widersinn einer Strategie, die Wald- statt Klimaschutz umsetzen will, damit aber das Klima und den Tropenwald auf's Spiel setzt.

Es war klar, dass in Posen die große Frage „Einbezug in den Emissionshandel oder nicht“ ausgeklammert bleiben würde. Hierüber wird erst in Kopenhagen entschieden. Das angestrebte Ziel für Posen war aber, dass dort wesentliche Prinzipien des Waldschutzes geklärt werden.

Dieses Ziel wurde nicht erreicht.

²¹ siehe Mackey et al 2008: Green Carbon, Part 1. ANU, Canberra.

Es wurde in Posen offensichtlich, dass die in den Umsetzungsbedingungen von Kyoto (den sog. Marrakesh-Accords) festgeschriebenen unseriösen Regeln für den Einbezug des Waldschutzes in den Industrieländern nun durch entsprechende Schlupflöcher im REDD-Mechanismus in ihrer fatalen Wirkung multipliziert werden könnten. Brasilien brachte dies auf den Punkt: „Ihr habt Euch lausige Spielregeln für die Anrechnung des Wälderschutzes gegeben, nun wollt Ihr von uns perfekte Regeln für REDD“. Nur wenn auch die Spielregeln für die Anrechnung von Wald (LULUCF) in den Industrieländern nachgebessert werden, kann man auch darauf hoffen, einen seriösen REDD-Mechanismus bekommen. Nach den Anrechnungsregeln für das Kyoto-Protokoll müssen sich die einzelnen Staaten nicht anrechnen lassen, wenn Naturwälder in Waldplantagen umgewandelt werden. Dabei sind dort bis zu 80% weniger CO₂ gebunden und weit weniger Biodiversität vorhanden. Zudem wird die Widerstandsfähigkeit gegen Naturereignisse und Konsequenzen des Klimawandels deutlich verringert. Das ist unakzeptabel. Eine Revision der Anrechnungsregeln des Kyoto-Protokolls ist überfällig, damit auch die Degradierung von Wäldern berücksichtigt wird.

Schlimmer noch: nun besteht das Risiko, dass diese Anrechnungsregeln (bzw. Regeln zur systematischen Nicht-Anrechnung) zum neu verhandelten Mechanismus für vermiedene Entwaldung im Tropenbereich auswandern. Wenn das passiert, würden solche Schlupflöcher den Anreiz, *wirkliche Emissionen* durch Entwaldung zu vermeiden, untergraben. Zugleich würden sie einen Anreiz (!) setzen, Biodiversität zu drastisch zu verringern. Eine solche Strategie kann schöne Erfolge auf dem Papier vorweisen, während sie in der Realität alle Bemühungen untergräbt, den Klimawandel auf weniger als zwei Grad zu begrenzen. Um dies mit einem Beispiel zu illustrieren: Wenn Indonesien weitere 10% seiner Forstfläche in Palmölplantagen umwandeln würde, könnte dies 4,3 Milliarden Tonnen von nicht berechneten CO₂-Emissionen der Atmosphäre hinzufügen. Das entspricht etwa einem 25%-Reduktionsziel bis 2020 für die gesamten Industrieländer. Auf dem Papier aber würde es heißen: Null Emissionen durch die Umwandlung in Plantagen.

Das heißt: Sowohl unter den LULUCF-Regeln des Kyoto-Protokolls als auch unter den neu verhandelten REDD-Regeln müssen alle Emissionen des Forstsektors voll und sofort angerechnet werden.

Biodiversität

Darüber hinaus war es eine große Enttäuschung, dass es bei den Verhandlungen beim Nebenorgan SBSTA nicht gelang, Regeln für den Schutz der Biodiversität im Text zu verankern.

Naturwälder enthalten nicht nur zwei bis drei mal mehr Kohlenstoff als Forstplantagen. Sie erhalten auch weit mehr Biodiversität und sie sind widerstandsfähiger gegen Naturereignisse und Konsequenzen des Klimawandels.

Die Erhaltung der Naturwälder hält das CO₂ aus der Atmosphäre, schützt das biologische Erbe unserer Erde und sichert Ökosystem-Dienstleistungen, von denen 1,3 Milliarden arme Menschen sowie 60 Millionen Angehörige Indigener Völker direkt abhängen.

Die Rechte der Indigenen Völker

Zu spontanen Demonstrationen im Konferenzgebäude kam es, als auch der Versuch, die Rechte der Indigenen Völker im Text zu verankern, scheiterte.

Ein REDD-Mechanismus muss die Rechte der Indigenen Völker und aller anderen vom Wald abhängigen Gemeinschaften schützen. Die bisherige REDD-Erfahrung zeigt, dass Emissionsreduktionen nur mit der vollen und fairen Teilhabe der Indigenen Völker und der vom Wald abhängigen Gemeinschaften erreicht werden.

Selbst wenn dies alles positiv geklärt würde, wäre – wie oben erläutert – der Einbezug von REDD in den Emissionshandel ein Desaster für das Weltklima, wenn er nicht mit einer drastischen Erhöhung der Reduktionsziele der Industrieländer kombiniert würde, was für die Emissionsziele bis 2020 kaum durchsetzbar ist. Deshalb bedarf es eines Finanzmechanismus', der REDD finanziert und aus der Versteigerung von Emissionserlaubnissen (AAUs) und/oder einer Abgabe auf den internationalen Flug- und Schiffverkehr gespeist wird.

5 Trotz Fortschritten wachsende Umsetzungslücke bei der Anpassung

Die von Germanwatch in Posen präsentierte vierte Auflage des Klima-Risiko-Index²² zeigt deutlich, dass Entwicklungsländer am heftigsten vom Klimawandel betroffen sind. Beim Klimagipfel in Kopenhagen wird eine Einigung darüber angestrebt, wie die Industrieländer die besonders verletzlichen Entwicklungsländer bei der Anpassung an den Klimawandel unterstützen können. Dieses Thema stand in Posen in unterschiedlichen Verhandlungssträngen auf der Agenda, und die Ergebnisse waren sehr gemischt. Der größte Erfolg waren Vereinbarungen, die den Anpassungsfonds (Adaptation Fund) unter dem Kyoto-Protokoll seiner vollen Operationalisierung näher brachten. Nach tagelangen Verhandlungen, die vor allem rechtliche Fragen zum Gegenstand hatten, wurde beschlossen, dem Exekutivgremium des Fonds zusätzlich „rechtliche Kapazitäten“ zu übertragen, damit dieses Verträge direkt mit Entwicklungsländern abschließen kann. Hierfür haben sich die Entwicklungsländer stark eingesetzt, um den in Bali beschlossenen „Direct Access“²³ in die Tat umzusetzen. Im Nachgang werden hier allerdings noch einige Fragen zu klären sein. Für den Beobachter stimmt nachdenklich, dass diese Verhandlungen offensichtlich auch von einer unzureichenden Kommunikation untereinander (etwa zwischen den konstruktiven Staaten der G77- und China-Gruppe sowie der EU) geprägt waren, wie von verschiedenen Seiten berichtet wurde. Angesichts der noch vor uns liegenden Herausforderungen war dies ein Warnsignal, dass alle wesentlich intensiver miteinander reden und sich gegenseitig zuhören müssen. Und dies möglichst unvoreingenommen.

²² www.germanwatch.org/kri

²³ Direct Access bedeutet, dass Organisationen aus den Entwicklungsländern direkt Geld beantragen können, ohne dass dies über eine internationale Agentur (UNDP, Entwicklungsbank o.ä.) gehen muss.

Im Zuge der Verhandlungen wurden noch weitere wichtige Dokumente zum Anpassungsfonds verabschiedet, u.a. die „Strategischen Prioritäten und Politiken“, die erstmals in der Geschichte des Konventions-/Kyotoprozesses festschreiben, dass die Entwicklungsländer, wenn sie Projekte einreichen, den Belangen der besonders verletzlichen Menschen in ihren Ländern Priorität einräumen müssen. Dies gilt es nun in den folgenden Treffen des Exekutivgremiums konkret zu operationalisieren. Wenn alles gut läuft, könnten noch vor Kopenhagen die ersten Projekte bewilligt werden.

Erfreulich war auch die Dynamik, die im Workshop über neue Versicherungsmechanismen entstand, die – von den Verursacherstaaten finanziert – die Konsequenzen großer Wetterkatastrophen in Entwicklungsländern abdecken sollen. Auch das Interesse an einer Climate Insurance Facility, die den Aufbau einer klimabezogenen Mikro-Versicherung und ähnlicher Absicherungsprodukte in Entwicklungsländern unterstützt, stieß auf reges Interesse. Auch im geplanten IPCC-Sonderbericht zu Risiko-Management ist jetzt geplant, ein eigenes Kapitel zu Klima-Versicherungen aufzunehmen.

Wenig Fortschritte gab es hingegen bei den Verhandlungen zur Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen im Verhandlungsstrang 1/CP.10 im Rahmen des Nebenorgans zur Umsetzung (SBI). Wenngleich ein erster Entscheidungsentwurf in Posen sehr interessante Maßnahmen beinhaltete, die mit den unter der AWG-LCA geäußerten Bedürfnissen kongruent waren, und zudem einen deutlichen Aufruf an die Industrieländer umfasste, zusätzliche Gelder auf den Tisch zu legen, wurde letzten Endes keine Einigung erzielt und das Thema auf die Juni-Sitzungen in Bonn vertagt. Dies lag vor allem an der immer verhängnisvolleren Kopplung der Anpassung an die Folgen des *Klimawandels* mit der Anpassung an die Folgen der *Klimaschutzpolitik*. Maßnahmen zu letzterer werden im Fachjargon als „Response Measures“ bezeichnet. Saudi-Arabien, das gerne bei der Anpassung an die Folgen zurückgehenden Ölbedarfs unterstützt werden möchte, verhinderte eine Einigung. Es ist mehr als zynisch, dass ein so reiches „Entwicklungsland“ die durch die negativen Folgen des Klimawandels existenziell betroffenen LDCs und kleinen Inselstaaten durch die starre Verknüpfung mit sehr problematischen Forderungen in Geiselhaft nimmt.

Der Verhandlungsstrang 1/CP.10 könnte derjenige sein, der zur Verringerung der Umsetzungslücke (Implementation gap) in der Zeit vor Inkrafttreten eines neuen Klimaabkommens beitragen könnte. Das NGO-Netzwerk Climate Action Network fordert in diesem Zusammenhang ein ambitioniertes Drei-Jahres-Arbeitsprogramm (2010 bis 2012), um den bestehenden Prozess zu forcieren (insb. Anpassung in den LDCs) und weitere Pilotinitiativen zu unterstützen, die die Länder für die Zeit nach 2012 auf Anpassungsmaßnahmen vorbereiten sollen. Es stellt sich aber die Frage, wie weit hier die Verhandlungen unter dem Kyoto-Protokoll (1/CP.10) noch führen können, oder ob nicht die Kurzfristkomponente noch stärker im Kontext der Verhandlungen unter der Klimarahmenkonvention (AWG-LCA-Strang) betont werden sollte. Denn bei diesem Verhandlungsstrang ist es in Bali gelungen, dass die „Response Measures“ dem Block Klimaschutz (Mitigation) zugeordnet sind. Saudi Arabien kann hier nicht die anderen Entwicklungsländer in Geiselhaft nehmen.

6 Zentrale Konfliktpunkte bei Technologie- und Finanzkooperation

Wie erwartet wurde die Technologie- und Finanzkooperation zum großen Konfliktpunkt des Posen-Gipfels.

Es war den Schwellenländern bereits Ende 2007 gelungen, im Bali-Aktionsplan die Ambition des Klimaschutzes in ihren Ländern an die Voraussetzung einer entsprechenden Technologie- und Finanzkooperation zu koppeln. Konkret heißt das: ohne groß angelegte Technologiekooperation keine ambitionierten Klimaaktivitäten der Schwellenländer. Aber auch umgekehrt: ohne deren Bereitschaft zu ambitionierten Klimaaktivitäten keine groß angelegte Technologiekooperation. Auch die EU reiste mit nur mageren Vorstellungen im Technologiebereich²⁴ an, die um Größenordnungen unter den Erwartungen der Schwellen- und Entwicklungsländer lagen. Beim Lesen der EU-Eingabe entstand der Eindruck, dass die EU die Technologiekooperation im Wesentlichen *bilateral* und in *alten* Gleisen abwickeln will.

Die Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer (G77 und China) drängt auf *neue, zusätzliche, multilaterale* Strukturen und Institutionen im Rahmen der Klimarahmenkonvention, die die Verursacher des Klimawandels verbindlich in die Pflicht nehmen. Sie erwartet, dass neue jährliche Geldflüsse in der Höhe von 0,5 bis 1 Prozent des Brutto-Inlandsprodukts der Industrieländer zusätzlich zur Entwicklungshilfe für die Klimakooperation freigesetzt werden (etwa 200 bis 400 Mrd. US-Dollar). Viele Schwellenländer (insbesondere Südafrika, China, Mexiko) verdeutlichen, dass sie zu weit reichenden Klimaschutzaktivitäten bereit sind, *wenn* es zu entsprechenden Finanz- und Technologiekooperationen kommt. Erst für die Zeit nach 2020 allerdings wollen sie über verpflichtende landesweite Begrenzungs- oder Reduktionsziele reden.

Bei den Diskussionen in den Industrieländern – sowohl in den USA als auch in der EU und Japan – steht hingegen gerade die Frage, wie Klimaziele und möglichst verbindliche Verpflichtungen zu Klimaaktivitäten der Schwellenländer durchzusetzen sind, im Vordergrund der Debatte. Die Finanzausgaben für Klimaschutz, vermiedene Entwaldung und Anpassung werden hingegen bislang abgeblockt. Einerseits stehen die Wirtschaftsminister auf der Bremse, wenn die Wirtschaft nach dem Verursacherprinzip (Auktionierung der Emissionsrechte, Abgaben) zur Kasse gebeten werden soll, andererseits die Finanzminister, wenn die öffentliche Hand Geld auf den Tisch legen soll. Sowohl bei den Klimaplänen Obamas in den USA als auch denen der EU spielen bisher die Aspekte einer groß angelegten Finanz- und Technologiekooperation eine sehr untergeordnete Rolle, zumindest wenn es um mehr geht, als dass der eigenen Wirtschaft für den Export der rote Teppich ausgerollt werden soll.

Natürlich spielen bei solchen Positionierungen auf allen Seiten auch taktische Erwägungen eine wichtige Rolle. Man will seine Trümpfe nicht auf den Tisch legen, ohne zu wis-

²⁴ SUBMISSION BY FRANCE ON BEHALF OF THE EUROPEAN COMMUNITY AND ITS MEMBER STATES on Enhanced action on technology development and transfer to support action on mitigation and adaptation supported by Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia and Turkey, Paris, 14 November 2008

sen, was man vom Anderen dafür bekommt. Es wäre allerdings nicht günstig für die Verhandlungen, wenn sich hier Blockbildungen entlang der Nord-Süd-Linie vollziehen. Viel versprechender wäre, wenn sich Vorreiterkoalitionen bilden, die diese Block-Grenzen überwinden.

Die Richtung für konstruktive Lösungen liegt im Prinzip auf der Hand.

Die Industrieländer müssen akzeptieren, dass sie als Länder, die mit Abstand die meisten Treibhausgase in der Atmosphäre deponiert haben, und zugleich als Staaten, die bei vielen Technologien führend sind, eine große Verantwortung für die Technologie- und Finanzkooperation haben. Dazu bedarf es einer *Kombination von ums Mehrfache gesteigerten bilateralen Aktivitäten mit der Etablierung neuer Strukturen auf UNFCCC-Ebene*.

Die Schwellen- und Entwicklungsländer müssen ihre Forderungen dahingehend korrigieren, dass es – je nach Region (etwa Schwellenländer und LDCs) und Bereich (Mitigation, Waldschutz, Anpassung) – um sehr unterschiedliche *Kombinationen von internationaler öffentlicher Unterstützung mit nationalen Anreizstrukturen, die gemeinsam in großem Maß private Finanz- und Investitionsströmen umschichten bzw. auslösen sollen*, geht. Außerdem müssen sie Verhandlungsbereitschaft zeigen, wenn es darum geht, die Emissionen deutlich unter den Business-as-usual-Pfad zu drücken, indem sie sich zu ehrgeizigen, von der internationalen Gemeinschaft unterstützten Aktionsprogrammen verpflichten.

Allerdings wäre es naiv, die Interessenkonflikte zu übersehen, die einer solchen Lösung im Wege stehen.

Die Industrieländer wollen *ihre* Technologien stark beschleunigt und vermehrt in die Schwellenländer exportieren. Sie versprechen sich einen großen Wachstumsmarkt für ihre innovativen Industrien. Die Schwellenländer wollen durch Technologiekooperation erreichen, dass ihre Unternehmen diese Technologien selbst herstellen und vermarkten können.

Theoretisch sollte es nicht zu schwierig sein, zwischen diesen unterschiedlichen Interessenslagen zu vermitteln. Wenn es tatsächlich ein ambitioniertes Abkommen gibt, dann kommt dies auch einer technologischen Revolution gleich. Die gesamte Energie-, Verkehrs- und Gebäudeinfrastruktur in Industrie- und Schwellenländern muss innerhalb kurzer Zeit neu gestaltet werden. Dies kann nur gelingen, wenn sowohl die Akteure der Industrie- als auch der Schwellenländer ihren jeweils angemessenen Beitrag leisten und auch auf ihre Kosten kommen. Die große Frage aber ist, wie eine Technologiekooperation, ein groß angelegtes „Joint Venture“, tatsächlich so organisiert werden kann, dass beide Seiten davon profitieren.

Ein solches internationales Joint Venture könnte entlang der folgenden Fragen organisiert werden:

- 1.) Was sind die erfolversprechendsten nationalen Gesetzgebungen, um in Schwellenländern Energieeffizienz und Erneuerbare Energien bzw. um in LDCs die Millennium-Entwicklungs-Ziele voranzutreiben, ohne damit einem Entwicklungspfad Vorschub zu leisten, der absehbar zu immer mehr Treibhausgas-Ausstoß führt?

- 2.) Wie können diese nationalen Gesetzgebungen am Besten international unterstützt und kofinanziert werden?
- 3.) Wie kann dabei berücksichtigt werden, dass relativ gesehen in LDCs deutlich mehr öffentliches Geld notwendig ist als in Schwellenländern, um privates Kapital zu mobilisieren?
- 4.) Welche Infrastruktur-Investitionen sind notwendig, um die Pfadabhängigkeit in Richtung Abkehr von fossilen und risikoreichen Technologien zu bewegen?
- 5.) Bei welchen Technologien gilt es welche Hemmnisse zu überwinden, um sie massenhaft und schnell in den Markt einzuführen?
- 6.) Wie können diese Hemmnisse so überwunden werden, dass
 - a) eine schnelle Markteinführung gewährleistet ist?
 - b) in den entsprechenden Staaten der Aufbau von Kapazitäten zum zügigen Ausbau dieser Technologien ermöglicht wird?
 - c) innovative Unternehmen aus den Industrieländern auch davon profitieren?

Ein wichtiger Faktor für den Erfolg von Kopenhagen ist, ob es gelingt, die Technologierevolution so zu gestalten, dass sie mehr als gemeinsame Chance und nicht als Wettbewerbsrisiko wahrgenommen wird.

7 Clean Development Mechanism (CDM)

Zur Weiterentwicklung des projektbasierten Emissionshandels mit Entwicklungsländern (CDM) soll es im Rahmen der AWG-KP-Verhandlungen im März/April einen Verhandlungsschwerpunkt geben. Dabei werden all die großen Fragen, wie der CDM in Zukunft aussehen soll – sektorale Ansätze, Politik-CDM usw. – sowie welche Technologien oder Ansätze ein- bzw. ausgeschlossen werden (Vermiedene Entwaldung, CCS, Kernenergie ...) auf der Tagesordnung stehen.

Auf einen Verhaltenskodex für den CDM konnte sich die Vertragsstaatenkonferenz nicht einigen. Allerdings zielen entsprechende Beschlüsse auf einen beschleunigten Arbeitsprozess sowie eine höhere Transparenz der Entscheidungen des CDM-Exekutivrats ab.

Ein wichtiger Schritt für die Seriosität des CDM ist der Auftrag an den CDM-Exekutivrat, die Akkreditierung neuer Prüfinstitutionen²⁵ und die Schaffung von Sanktions-Strukturen für diese neu zu regeln. Dies soll höchste Priorität des CDM-Exekutivrats sein.

Ein wichtiger Schritt für die Wirksamkeit des CDM ist, dass klar gilt: Die Klimaschutzleistung entscheidet über das Ausmaß der Zertifikate. Die Einrichtung von entsprechenden Messlatten ("Benchmarks") wäre hier erforderlich. Es gelang aber nicht, eine Aufforderung dazu an den Exekutivrat zu geben. Es blieb lediglich der Beschluss übrig, den CDM-Exekutivrat darum zu bitten, die Objektivität in der Bestimmung der Referenzszenarien ("Baselines") zu verbessern.

²⁵ Designated Operational Entity, DOE

Für die umstrittenen Fragen des Einbezugs von CCS (CO₂-Abscheidung und Lagerung) sowie der Neuanpflanzung von Wäldern und Wiederaufforstung in den CDM gab es keine Einigung. Der Exekutivrat soll sich damit beschäftigen und Papiere vorlegen. Auf dieser Grundlage soll dann weiter darüber verhandelt werden.

Damit mehr Projekte in armen Ländern durchgeführt werden, soll der CDM-Exekutivrat im Rahmen seiner Möglichkeiten Projekte in Ländern mit weniger als 10 Projekten und vor allem in den LDCs (Least Developed Countries), SIDS (Small Island Developing States) und Afrika unterstützen. Vor allem Saudis und Lateinamerikaner hatten jedoch Bedenken gegen diese Sonderbehandlung der ärmsten Staaten.

8 Finanzmechanismus

Es scheint zentral, sich auf einen großen und wirkungsvollen Finanzmechanismus zu konzentrieren, um so die politische Debatte zu fokussieren. Es muss gelingen, ein wirklich ernsthaftes Finanzinstrument durchzusetzen und zugleich die Finanzarchitektur nicht zu kompliziert zu machen.

Als neues Instrument bietet sich – wie von Norwegen ins Spiel gebracht – die Versteigerung oder der Verkauf von Emissionserlaubnissen der Staaten mit Reduktionsverpflichtungen an. Diese bekämen, anders als in der ersten Verpflichtungsperiode von Kyoto, ihre Emissionserlaubnis nicht mehr in Gänze kostenlos zugeteilt, sondern müssten für einen Teil davon entweder einen festgelegten Preis bezahlen oder diese ersteigern. Die Vertragsstaatenkonferenz der Konvention, die das öffentliche Gut eines (relativ) stabilen Klimas verteidigt, kann – so die Logik der Argumentation – die verbleibenden Erlaubnisse auch kostenpflichtig vergeben.

Die logische Ergänzung zu diesem Schritt wäre eine Abgabe oder die Versteigerung von Emissionserlaubnissen im Internationalen Flug- und Schiffsverkehr. Denn diese Sektoren sind aus den nationalen Budgets ausgenommen. Sie sollen aber nach Kyoto nicht ein zweites Mal trotz ihrer Bedeutung für den Klimawandel einen klimapolitischen Freifahrtsschein erhalten.

9 Eine umfassende Strategie, um bei der Fahrt durch das Tal des Todes Geschwindigkeit aufzunehmen

Derzeit reicht der politische Wille international nicht, um die entscheidenden klimapolitischen Ziele in den Abschlussdokumenten von Kopenhagen zu verankern. Es gilt in den nächsten 12 Monaten diesen politischen Willen zu erzeugen, um die wesentlichen Ziele anzustreben:

- Die Gruppe der **Industrieländer** muss ihre Emissionen **bis 2020 um 25 bis 40 Prozent gegenüber 1990 verringern**. Der ganz überwiegende Teil davon muss zuhause reduziert werden.

- **Schon vor 2020 muss der Höchststand der globalen Emissionen** erreicht werden, wenn mit einiger Aussicht auf Erfolg ein in großem Maßstab gefährlicher Klimawandel vermieden werden soll.
- In den **Schwellenländern** muss es **bis 2020 eine deutliche Abweichung der Emissionen gegenüber dem Business-as-usual-Szenario** geben. Nach der besten bisher vorliegenden Studie²⁶ sind das 15-30% – wobei dies zum Teil von außen ko-finanziert werden muss.
- Diese Ziele haben nur dann eine Chance auf Realisierung, wenn zugleich ein umfassendes **Paket der Technologie- und Finanzkooperation** beschlossen wird. Hier ist von jährlich zig, eventuell sogar mehr als 100 Milliarden Dollar die Rede.
- Zusätzlich geht es um einen Fahrplan, um die **Entwaldung der Tropenwälder** weitgehend zu **stoppen**. Dies muss **zusätzlich** zum notwendigen Klimaschutz in den Industrie- und Schwellenländern erfolgen, nicht stattdessen. Das heißt: er könnte in den Emissionshandel allenfalls dann einbezogen werden, wenn die Ziele der Industrieländer um etwa 10 bis 30 Prozent²⁷ (zusätzlich zu den 25- bis 40%-Zielen) erhöht werden.
- Außerdem geht es um eine **umfassende Strategie, um die besonders verletzlichen Staaten und Regionen** bei der Anpassung an den Klimawandel zu unterstützen. Hier geht es zum einen um **erhebliche Finanzmittel**, zum anderen darum, sicherzustellen, dass diese **im Sinne der besonders verletzlichen Regionen und Menschen** benutzt werden. Die Anpassungsstrategie sollte durch einen **internationalen Klima-Versicherungsmechanismus** sinnvoll ergänzt werden.

Es ist damit zu rechnen, dass – wie üblich bei solchen Verhandlungen – ein guter Teil der Zufahrt der kommenden Monate durch das „Tal des Todes“ gehen wird. Regierungen beziehen Extrempositionen, um am Ende möglichst viel für das eigene Land herauszuholen. Angst, dass angesichts der weit auseinander liegenden Positionen der Klimazug ganz entgleisen könnte, wird sich breit machen. Die stockenden Verhandlungen in Posen haben einen Vorgeschmack auf diese Phase gegeben. Für die NGOs ergibt sich in dieser Phase wegen des empörenden Stillstandes die Notwendigkeit zum lautstarken öffentlichen Protest. Für den internationalen politischen Prozess gilt es, eine *interne* Strategie und eine *externe* Strategie zur Überbrückung des Tal des Todes zu entwickeln.

Interne Strategie

- Die interne Strategie läuft darauf hinaus, Vorreiterkoalitionen zu bilden, die sich gemeinsam aus der Deckung herauswagen und gleichzeitig Tabus auf verschiedenen Ebenen angehen. Es ist wichtig, dass sich in den nächsten Monaten eine „Green Group“ bildet, in der einige Industrieländer (etwa EU, Norwegen, Schweiz), einige Schwellenländer (etwa Mexiko, Südafrika, Korea, China) sowie Repräsentanten der kleinen Inselstaaten und der LDCs zusammenarbeiten.

²⁶ Michel den Elzen & Niklas Höhne, Reductions of greenhouse gas emissions in Annex I and non-Annex I countries for meeting concentration stabilisation targets, Climatic Change (2008) 91:249–274, DOI 10.1007/s10584-008-9484-z

²⁷ nach Germanwatch-Abschätzungen

- Es ist erfreulich, dass überlegt wird, eine der kommenden Verhandlungsrunden zu einem Sondergipfel aufzuwerten, um den notwendigen Druck weiter aufzubauen sowie evtl. erste Vorentscheidungen schon zu treffen und damit den Gipfel in Kopenhagen etwas zu entlasten.
- Wichtig ist auch, wie der Wiedereinzug der US-Regierung in den internationalen Klimaschutz im Laufe des Jahres gestaltet wird. Dies hat zum einen wichtigen Signalcharakter. Zum anderen kann erst dann die Frage ernsthaft diskutiert werden, ob es sinnvoll und möglich ist, die beiden Verhandlungsstränge (Kyoto / Konvention) zu einem zusammenzuführen.

Externe Strategie

Die externe Strategie baut darauf, außerhalb des UN-Klimaverhandlungsprozesses den notwendigen Rahmen für einen Durchbruch in Kopenhagen zu schaffen.

- Die zentrale Frage hierbei: werden die großen Konjunkturpakete, die jetzt weltweit beschlossen werden, als Chance genutzt, den Klimawandel zu bekämpfen – oder werden hier Infrastrukturen und Technologien gefördert, die uns weiter in eine fossile Zukunft einmauern?
- Klima muss Chefsache sein. Kopenhagen kann nur erfolgreich sein, wenn auf Ebene der Regierungschefs das Thema in den kommenden 12 Monaten ständig präsent bleibt. Der UN-Generalsekretär Ban-Ki Moon will diese ein bis zweimal zum Klimathema zusammenführen. Das Obama-Team will die MEM-Initiative²⁸ der größten Wirtschaftsmächte fortsetzen. Es wäre sinnvoll, diese so umzugestalten, dass auch die besonders verletzlichen Staaten (AOSIS, LDC) repräsentiert sind. Der G8-Gipfel im Jahre 2009 wird – wegen des wenig berechenbaren Gastgebers Berlusconi – nur sehr begrenzt eine Chance darstellen. Berlusconi hatte am 12.12.08 in Brüssel vor dem Beschluss des Klimaschutzpaket klar gesagt, was er vom Klimaschutz hält: „Es ist absurd, in Zeiten der Krise über den Treibhausgas-Ausstoß zu reden – das ist, als ob jemand, der Lungenentzündung hat, über eine Dauerwelle nachdenken würde.“ Peter Höpfe von der Münchener Rückversicherung hat dies am 14.12. treffend kommentiert: „Der Klimawandel ist wohl eher eine Krebserkrankung. Wenn man nicht rechtzeitig etwas macht, wird er unbeherrschbar.“
- Eine zentrale Weichenstellung wird sein, wie ernsthaft die neue US-Regierung die notwendige Klimastrategie in den USA vorantreibt. Daran werden sich zahlreiche andere Staaten orientieren.
- Es zeichnet sich ab, dass Mitte des Jahres ein internationaler Bericht über den Klimawandel als gewaltiges Sicherheitsrisiko vorgestellt wird. Zusammen mit dem „Stern-Report“, der die ökonomische Notwendigkeit des Klimaschutzes dargelegt hat, kann die demonstrierte sicherheitspolitische Notwendigkeit den Druck in Richtung ernsthafter Konsequenzen deutlich erhöhen. Der UN-Sicherheitsrat sollte noch vor Kopenhagen – wie von den Malediven vorgeschlagen – sich mit diesem Aspekt befassen, um

²⁸ Major Emitters Meetings

auch aus dieser Perspektive den Druck auf die Verhandlungen in Kopenhagen zu erhöhen.

- Es ist wichtig, dass sich die Teile der Wirtschaft, die von der angepeilten technologischen Revolution profitieren würden, organisieren und lautstark zu Wort melden. Sie können nur in großem Maße investieren, wenn die politischen Rahmensetzungen „loud“ („laut“, also: finanzrelevant), „long“ (langfristig) und „legal“ (verbindlich) sind.
- In vielen wichtigen Staaten(gruppen) finden noch vor Kopenhagen Wahlen statt (etwa Deutschland, Japan, EU-Parlament, Indien ...). Es ist wichtig, dass es gelingt, den Parteien ambitionierte Wahlversprechen zum Klimaschutz abzurufen und entsprechenden öffentlichen Druck zu organisieren.
- Die EU hat ein Energie- und Klimapaket verabschiedet, das geeignet ist, das angestrebte Zwei-Grad-Limit zu untergraben. Dies geschieht insbesondere dadurch, dass nun zu erwarten ist, dass bis 2016 zahlreiche neue Kohlekraftwerke gebaut werden, die dann mindestens 40 Jahre hohe Mengen an CO₂ emittieren. Mit diesem Paket können – wenn dafür wenigstens die alten Kohlekraftwerke stillgelegt werden – bis 2020 die Klimaziele erreicht werden. Aber die viel ehrgeizigeren Ziele für die Jahrzehnte danach sind dann nicht mehr erreichbar. Deshalb ist es wichtig, den Protest gegen jedes Kohlekraftwerk nun massiv auf die Straße zu tragen.

10 Fazit

Bei den UN-Klimaverhandlungen steuern wir derzeit auf ein Szenario zu, das heutige und künftige Generationen einem völlig unvermeidbaren Risiko aussetzt. Allerdings gibt es auch neue, sehr positive Impulse – aus den USA, aus Südafrika, zunehmend aus China und aus den LDCs. Das Klimapaket der EU allerdings ist ein allzu verzögerter Schritt. Ohne Nachbesserungen wird es den Pfad zu weit mehr als zwei Grad Temperaturanstieg pflastern. Für die ganze Erde würden unbeherrschbare Großrisiken drohen. Und für viele kleine Inselstaaten wäre damit der Countdown der Auslöschung unaufhaltbar gestartet – ein einmaliger Vorgang in der Menschheitsgeschichte.

Es gilt die nächsten 12 Monate mit ihren vielen UN-Klimaverhandlungen sowie den notwendigen internationalen Begleitprozessen zu nutzen, um in Kopenhagen ein wegweisendes Abkommen hinzubekommen. Dieses muss hinreichend konkret sein, dass der Ratifizierungsprozess starten kann und rechtzeitig vor 2013 abgeschlossen ist. Die Staaten werden nicht bereit sein, die Katze im Sack zu kaufen. Das Abkommen muss also weit detaillierter als das Kyoto-Protokoll sein. Eine wichtige Vorentscheidung für ein wegweisendes Abkommen wird sein, ob die weltweiten Konjunkturprogramme genutzt werden, um zugleich den Einstieg in die Klimawende zu finanzieren.

Nach Kopenhagen gilt es dann grundlegend Bilanz zu ziehen.

11 Weitere Informationen

Ausführliche Hintergrundinformationen und Einschätzungen von Germanwatch finden Sie u.a. in:

- Hintergrundpapier: Weichenstellungen für den Klimazug in Posen (Nov. 2008)
www.germanwatch.org/klima/c14hg.htm
- Hintergrundpapier: Bali, Poznan, Kopenhagen – Dreisprung zu einer neuen Qualität der Klimapolitik? (Feb. 2008)
www.germanwatch.org/klima/bapoco.htm
- Buch: Die Welt am Scheideweg – Wie retten wir das Klima? (Mai 2008)
www.germanwatch.org/klima/buch08.htm
- Hintergrundpapier: Climate change Adaptation in Poznan: moving forward on short and long-term action? (Nov. 2008)
www.germanwatch.org/klima/adpoz08e.htm
- Diskussionspapier: Climate Insurance as part of a Post-Kyoto Adaptation Strategy (Okt. 2008)
www.germanwatch.org/klima/insur08.htm
- **Germanwatch-Website zum Klimagipfel**
www.germanwatch.org/klimagipfel

... Sie fanden diese Publikation interessant und hilfreich?

Wir stellen unsere Veröffentlichungen zum Selbstkostenpreis zur Verfügung, zum Teil auch unentgeltlich. Für unsere weitere Arbeit sind wir jedoch auf Spenden und Mitgliedsbeiträge angewiesen.

Spendenkonto: 32 123 00, Bank für Sozialwirtschaft AG, BLZ 10020500

Informationen zur Mitgliedschaft finden Sie auf der Rückseite dieses Hefts. Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

Germanwatch

„Hinsehen, Analysieren, Einmischen“ – unter diesem Motto engagiert sich Germanwatch für Nord-Süd-Gerechtigkeit sowie den Erhalt der Lebensgrundlagen und konzentriert sich dabei auf die Politik und Wirtschaft des Nordens mit ihren weltweiten Auswirkungen. Die Lage der besonders benachteiligten Menschen im Süden bildet den Ausgangspunkt des Einsatzes von Germanwatch für eine nachhaltige Entwicklung.

Unseren Zielen wollen wir näher kommen, indem wir uns für faire Handelsbeziehungen, für einen verantwortlich agierenden Finanzmarkt, für die Einhaltung der Menschenrechte und für die Vermeidung eines gefährlichen Klimawandels stark machen. Germanwatch finanziert sich aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden und Zuschüssen der Stiftung Zukunftsfähigkeit sowie aus Projektmitteln öffentlicher und privater Zuschussgeber.

Möchten Sie die Arbeit von Germanwatch unterstützen? Wir sind hierfür auf Spenden und Beiträge von Mitgliedern und Förderern angewiesen. Spenden und Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar.

Weitere Informationen erhalten Sie unter www.germanwatch.org oder bei einem unserer beiden Büros:

Germanwatch Büro Bonn
Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstr. 201, D-53113 Bonn
Telefon +49 (0)228 / 60492-0, Fax, -19

Germanwatch Büro Berlin
Voßstr. 1, D-10117 Berlin
Telefon +49 (0)30 / 288 8356-0, Fax -1

E-mail: info@germanwatch.org
Internet: www.germanwatch.org

Bankverbindung / Spendenkonto:
Konto Nr. 32 123 00, BLZ 100 205 00,
Bank für Sozialwirtschaft AG



Per Fax an:

+49-(0)30 / 2888 356-1

Oder per Post:

Germanwatch e.V.
Büro Berlin
Voßstr. 1
D-10117 Berlin

Ja, ich unterstütze die Arbeit von Germanwatch

Ich werde Fördermitglied zum Monatsbeitrag von €..... (ab 5 €)
Zahlungsweise: jährlich vierteljährlich monatlich

Ich unterstütze die Arbeit von Germanwatch durch eine Spende von
€..... jährlich €..... vierteljährlich €..... monatlich €..... einmalig

Name

Straße

PLZ/Ort

Telefon

E-Mail

Bitte buchen Sie die obige Summe von meinem Konto ab:

Geldinstitut

BLZ

Kontonummer

Unterschrift