

Das Finance-Paket auf dem Klimagipfel in Cancun 2010

Anhang zum Hintergrundpapier "Was Cancún kann: Handeln - Verhandeln - Koalitionen" ¹

Stand: 3.12.2010

Die Lösung der Finanzierungsfragen wird zurecht als zentraler Schlüssel zum Erfolg der Klimaverhandlungen insgesamt, aber auch des diesjährigen Gipfels in Cancún betrachtet.

Seit Kopenhagen wurden vor allem drei Bereiche diskutiert, in denen man sich nun in Cancún konkrete Fortschritte erhofft.

Der erste, auf den sich die meisten Augen richten, ist die Etablierung eines **neuen Klimafonds**. Der *Kopenhagen-Akkord* sieht die Einrichtung des *Copenhagen Green Climate Funds*² vor, der allerdings auf Grund der fehlenden formalen Annahme des Akkords nie umgesetzt wurde. Nichtsdestotrotz wurde auf Basis dieses weitgehenden Konsenses im Verlauf des Jahres 2010 weiter über die Ausgestaltung eines solchen neuen Fonds verhandelt. Die Frage ist demnach nicht mehr, wie noch im letzten Jahr, ob überhaupt ein neuer Fonds etabliert werden soll, sondern wie: durch wen, wo soll er institutionell aufgehängt sein, wer verwaltet ihn, wie werden die Finanzierungsmodalitäten für die verschiedenen Bereiche arrangiert.

Ein voll funktionsfähiger Fonds kann in Cancún nicht mehr aus der Taufe gehoben werden, aber ein klarer Prozess mit einem festen Zeitplan für seine Operationalisierung im nächsten Jahr beim Klimagipfel in Südafrika sollte vereinbart werden. Hierfür ist eine Einigung bei zwei entscheidenden Punkten notwendig: zum einen wo der Fonds letztendlich institutionell verankert sein soll und wer die Gründungsdokumente, die alle Einzelheiten enthalten sollen, ausarbeitet. Für ersteres kommen eine Aufhängung des Fonds innerhalb des UN-Systems, oder eine Etablierung außerhalb in Frage. Es sind momentan vor allem die USA, Kanada und Australien, die eine Lösung unter der Weltbank präferieren, da sie sich dort mehr Einflussmöglichkeiten erhoffen. Hinsichtlich des Entwurfs der Gründungsdokumente des Fonds ist eine von der Vertragsstaatenkonferenz mandatierte Expertengruppe denkbar oder auch ein von den Finanzministern der interessierten Länder, geleiteter offener Prozess. Bei letzterem besteht allerdings die Gefahr, dass sich die stärkeren Staaten leichter durchsetzen können, allein durch höhere finanztechnische Kapazitäten. Insbesondere bei dieser letzten Option - aber auch generell - muss es daher Aufgabe der COP in Cancún sein, möglichst klare inhaltliche Leitlinien für den Fonds zu bestimmen, so dass die Arbeitsgruppe das gewünschte Output produzieren kann.

Im Idealfall sollte eine Entscheidung zum neuen Fonds auch eine Passage darüber enthalten, dass dieser anschließend mit substanziellen finanziellen Mitteln ausgestattet wird. Die Einigung auf eine konkrete Summe ist für Cancún unrealistisch. Allerdings ist schon eine Größenordnung im zweistelligen Milliardenbereich in der Diskussion.

Letztendlich muss bei der Entscheidung zum Fonds ein Kompromiss für Einzahler und Empfängerländer gefunden werden, der von den einen anerkannt wird, so dass sie bereit sind, ihm finanzielle Mittel zukommen zu lassen, und der für die anderen die lang ersehnte Klimafinanzierung nach Kriterien der Eigenbestimmtheit und direkten Mittelzugang ermöglicht, um nur einige Anforderungen zu nennen.

Der zweite zentrale Bereich umfasst die **innovativen Finanzquellen**. Vor dem Hintergrund der knappen Haushalte in den Industrieländer ist in diesem Jahr noch einmal sehr deutlich geworden, dass Finanzierungsbeiträge aus den nationalen Haushalten allein nicht das Volumen erreichen können, das für Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen in Entwicklungs- und Schwellenländern benötigt wird. Schon im *Kopenhagen-Akkord* hatte man die Einrichtung einer hochrangigen Arbeitsgruppe zur Analyse der möglichen Quellen vorgesehen. Der UN-Generalsekretär setzte dann Anfang 2010 eine solche Arbeitsgruppe - die *High Level Advisory Group on Climate Financing (AGF)*³ ein, die nach mehrfachen Treffen im Anfang November ihren Abschlussbericht vorstellte. In Erwartung auf die Ergebnisse der Gruppe wurde das Thema der innovativen Finanzierungsquellen innerhalb der Klimaverhandlungen weitestgehend zurückgestellt. Jetzt stellt sich allerdings die Frage, wie die Ergebnisse des Berichts sinnvoll in den UNFCCC-Prozess zurückgeführt werden können, mit der Schwierigkeit, dass die AGF keine offiziell von den Vertragsstaaten mandatierte Gruppe war, sondern "nur" ein Mandat vom UN-

¹ www.germanwatch.org/klima/c16bp.htm

² Die Finanzierungsaspekte sind in Artikel 8 -10 des *Copenhagen Accords* enthalten.

³ www.un.org/wcm/content/site/climatechange/pages/financeadvisorygroup/pid/13300

Generalsekretär hat. Die Gegner des Kopenhagen-Akkords sehen die AGF daher als nicht legitimiert an. Hinzu kommt, dass sich auf der Seite der Entwicklungsländer leider hartnäckig die generelle Skepsis gegenüber innovativen Quellen hält, da sie befürchten, es hielte sich hierbei überwiegend um private Finanzflüsse und die Industrieländer wollten sich auf diese Weise vor ihren Verpflichtungen drücken. Angesichts der Debatte insbesondere in den USA ist dieser Verdacht leider nicht völlig von der Hand zu weisen.

In Cancún ist eine Einigung auf konkrete Finanzierungsquellen daher fast ausgeschlossen. Es wird daher darum gehen, einen Prozess zur Weiterbehandlung der Thematik zu beschließen. Als wahrscheinlich scheint die Möglichkeit, dass eine weitere Expertengruppe mit der Analyse beauftragt wird, wobei sie u.a. den Bericht der AGF berücksichtigen soll. Damit hätte der Bericht zumindest seinen Weg in den UNFCCC-Prozess gemacht. Ebenfalls denkbar ist die Weiterbehandlung des Themas im *Subsidiary Body on Implementation*, einem Nebenorgan der COP, das sich mehrfach im Jahr trifft. Auch hier könnte dann auf den AGF-Bericht verwiesen werden.

Zwar wurde der Bericht zu Beginn der Verhandlungen von Norwegen und Äthiopien, als Vorsitzende der AGF-Gruppe, als nationale Submission in seiner Gänze an UNFCCC gesendet, so dass auf ihn nun offiziell in den Verhandlungen Bezug genommen werden kann. Jetzt bedarf es jedoch konkreter Textvorschläge an den entsprechenden Stellen, da es bisher nur einen Platzhalter in den Textentwürfen der letzten Verhandlungsrunden gab. Die Initiative müsste dabei von Seiten der Entwicklungsländer kommen, da die Industrieländer zum jetzigen Verhandlungszeitpunkt kaum selbst neue Finanzierungsoptionen anbieten werden. In den Reihen der Entwicklungsländer ist es dazu allerdings noch sehr still. Ein potenzieller Kandidat ist Mexiko, denen als Gastgeber das Thema Finanzierung sehr am Herzen liegt.

Ein weiteres Thema, das weniger mit der langfristigen Finanzarchitektur und -strömen zu tun hat, sondern vielmehr für die kurze Frist entscheidende Impulse, aber auch Blockaden hervorrufen kann, ist die sogenannten **Schnellstart-Finanzierung**. Im *Kopenhagen-Akkord* haben die Industrieländer zugesagt, für die Jahre 2010-21 insgesamt USD 30 Milliarden neue und zusätzliche internationale Klimafinanzierung bereit zu stellen. Deutschlands Zusage beläuft sich auf USD 1,26 Mrd. In Cancún wird man Bilanz ziehen über die Ergebnisse von 2010. Obwohl formal tatsächlich alle Gelder geflossen sind, waren es in Realität bei Weitem weniger als angenommen, haben sich doch die Geberländer eigene Definitionen für "neu und zusätzlich" gegeben und allerhand Rechenricks angewandt. Die mangelnde Transparenz bei der Berichterstattung über die Schnellstart-Finanzierung hat im Laufe des Jahres bereits viel Unmut verursacht. In Cancún werden die Geberländer mit eigenen Berichten aufwarten, allerdings nicht bereit sein, sich auf eine strenge einheitliche Definition für "neu und zusätzlich" zu einigen. Die Entwicklungsländer fühlen sich dabei offensichtlich hinters Licht geführt und fordern daher eine COP-Entscheidung zur Schnellstart-Finanzierung mit strengeren Regeln. In dieser Situation besteht die Gefahr, dass das Thema Schnellstart-Finanzierung nicht wie ursprünglich geplant mehr Vertrauen und Dynamik im Prozess erzeugt, sondern im schlimmsten Fall sogar den gesamten Prozess blockieren könnte. Ob sich die Situation zu einer Blockade hochschaukelt, wird maßgeblich davon abhängen, wie die Industrieländer die Erfüllung ihrer Zusagen präsentieren werden. Zu hohes Eigenlob provoziert eine Beschuldigung der Rechenricks und Forderung nach strenger Berichterstattung durch die NGOs und Entwicklungsländer. Ein transparentes und moderates Auftreten der Industrieländer scheint hier daher sehr ratsam. Die gestrige Veranstaltung der EU zur Vorstellung ihrer Ergebnisse im Bereich Schnellstart-Finanzierung war der Auftakt einer Reihe von ähnlichen Events anderer Industrieländer. Der EU ist es dabei gelungen einen angemessenen Ton zu wählen, Nachahmer wären wünschenswert.

Auch wenn es keine Entscheidung zu einem vollständigen, transparenten System der Berichterstattung von Klimafinanzierung in Cancún geben wird - das allerdings äußerst wichtig für die langfristige Finanzierung bleibt - so ist doch zu erwarten, dass die Schnellstart-Finanzierung in einer COP-Entscheidung behandelt wird, wenn auch nicht im Detail. Es wäre bereits ein wichtiger Schritt, wenn die Finanz-Zusagen aus dem Copenhagen Accord durch eine COP-Entscheidung formalisiert würden. Auch der Zusatz, dass jährlich transparent Rechenschaft abgelegt werden muss, ist denkbar - so schlägt es auch die LCA-Verhandlungsleiterin in ihrem Papier zu möglichen Ergebnissen von Cancún eine Woche vor Beginn der Verhandlungen vor.

Es wäre ratsam, dass sich die Industrieländer auf einen Textvorschlag zur Schnellstart-Finanzierung einigen würden, um zum einen aus der Defensive zu kommen und zum anderen um durch das Signalisieren eines positiven Willens eine totale Blockade zu verhindern.

Die Forderung nach einem transparenten rigorosen und einheitlichen Berichtssystem (MRV für Finanzierung) bleibt hoch oben auf der Agenda, wobei hier die Parallele zum Thema Emissionsminderung als Erklärung herangezogen werden kann. Bei Minderungsaktivitäten gibt es eine breite Akzeptanz, dass klare Regeln und Daten vorhanden sein müssen - eine methodisch zweifelhafte Selbst-Berichterstattung wäre hier undenkbar. Das gleiche Verständnis muss sich auch für Finanzierungsaktivitäten durchsetzen. Konkrete Entscheidungen hierzu können nächstes Jahr in Südafrika erwartet werden.