

UN-Klimakonferenz COP17

Drei Säulen für den Erfolg in Durban

Nachdem letztes Jahr auf der UN-Klimakonferenz in Cancún passable Ergebnisse erzielt worden waren (darunter der *Green Climate Fund*), könnte die Staatengemeinschaft auf der jetzt anstehenden UN-Klimakonferenz in Durban einen wichtigen Schritt in der Frage des völkerrechtlichen Rahmens des weltweiten Klimaschutzes nach vorne gehen. Gleichzeitig könnten sich die Regierungen darauf einigen, die Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit bei den bisher zugesagten Klimaschutzzielen zu schließen und nach vorne weisende Ergebnisse bei der langfristigen finanziellen Unterstützung für die armen Länder zu erzielen. Die Notwendigkeit dazu ist offensichtlich: Im letzten Jahr sind die weltweiten Treibhausgasemissionen stark angestiegen und setzen damit den Trend der vergangenen Jahre fort. Gleichzeitig sind schlimme Dürren in Ostafrika, Überschwemmungen in Pakistan oder China oder Waldbrände in Russland deutliche Zeichen, dass klimatische Extremwetterlagen an Häufigkeit, Dauer und Intensität zunehmen werden, wie auch der kürzlich vorgestellte Sonderbericht des IPCC deutlich macht.¹ Die Leidtragenden sind die Menschen in den armen Ländern, die in der Regel kaum oder gar nicht zum Klimawandel beigetragen haben, deren Lebensgrundlagen aber zunehmend vom Klimawandel bedroht sind.

Damit die UN-Klimakonferenz in Durban ein Erfolg wird, braucht es aus Sicht von Oxfam ein Bündel von Entscheidungen und Beschlüssen, die auf drei übergeordneten Säulen ruhen: die Frage der völkerrechtlichen Verbindlichkeit, das Ambitionsniveau im weltweiten Klimaschutz und die finanzielle Unterstützung der armen Länder bei der Bewältigung des Klimawandels.

Säule 1: Der völkerrechtliche Rahmen

Das Ziel der Verhandlungen muss weiterhin die Weiterentwicklung eines völkerrechtlich verbindlichen Rahmens sein, der sowohl die Emissionen der Industrieländer als auch die seit 1990 erheblich angestiegenen Emissionen der Schwellenländer einschließt und dazu beiträgt, dass alle Länder ihren *fairen* Beitrag zum global nötigen Klimaschutz leisten. In Durban müssen die Vertragsstaaten daher die folgenden beiden zentralen Ergebnisse erzielen:

- Eine Festlegung auf eine zweite Verpflichtungsrunde des Kyoto-Protokolls, des nach wie vor einzigen internationalen Regelwerks für die Reduktion klimaschädlicher Treibhausgase. Hier würden die Klimaschutzziele der meisten Industrieländer für den

¹ Special Report on Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation (Summary for Policy Makers); IPCC, Geneva 2011; siehe unter <http://ipcc-wg2.gov/SREX/report>.

Zeitraum 2013-2017 und eventuelle Änderungen bei den Regeln des Kyoto-Protokolls festgelegt.

- Ein Mandat für die Verhandlungen eines weiteren völkerrechtlich verbindlichen Instruments (z.B. ein weiteres Protokoll), das spätestens 2015 verabschiedet wird und 2018 in Kraft tritt. In diesem Instrument würden auch die USA ihr Klimaschutzziel festschreiben (unter dem Kyoto-Protokoll vergleichbaren Erfassungs- und Berechnungsregeln). Andererseits würden in diesem Instrument auch die zugesagten Klimaschutzmaßnahmen der Entwicklungsländer festgehalten und auch für sie ein allgemeingültiges System von Erfassen, Berichten und Verifizieren ihrer Minderungsleistungen festgelegt. Während die Industrieländer also weiterhin absolute Reduktionsziele hätten, sind bei den Entwicklungsländern zumindest für einige Jahre andere Verpflichtungen denkbar, z.B. Maßnahmen (statt Ziele) oder Effizienzziele. Gemeinsam wäre beiden Seiten die *Verbindlichkeit* der jeweiligen Verpflichtungen und der nötigen Transparenz.

Das Inkrafttreten eines neuen Instruments könnte 2018 mit der dritten Verpflichtungsrunde des Kyoto-Protokolls (2018-2022) zusammenfallen, was es auch ermöglichen würde, beide Instrumente in ein einziges, umfassendes Instrument zusammenzufassen. Bis dahin aber wird eine Übergangsphase unumgänglich sein, in der die Kyoto-Staaten ihre Verpflichtungen unter dem Kyoto-Protokoll verfolgen, die übrigen Länder durch ein Arrangement aus Vereinbarungen über das Erfassen, Berichten und Verifizieren der jeweiligen Zusagen unter einem kohärenten Regelwerk. Dieses Konstrukt ist nötig, denn erstens braucht das Verhandeln eines neuen Instruments Zeit, und zweitens erhält es die sinnvolle Kyoto-Architektur (verbindliche Ziele, einheitliche Regeln). Drittens ist eine zweite Kyoto-Verpflichtungsrunde der Industrieländer eine wichtige Vorbedingung für die Bereitschaft der Entwicklungsländer, um über ein neues Instrument überhaupt zu reden. Viertens werden aber einerseits die USA dem Kyoto-Protokoll auch langfristig nicht beitreten und andererseits einige weitere Industrieländer (Japan, Kanada und Russland) zurzeit keine zweite Kyoto-Verpflichtungsrunde akzeptieren.

Säule 2: Ambition im weltweiten Klimaschutz

Die bisher zugesagten Klimaschutzziele und -maßnahmen von Industrie- und Entwicklungsländern werden bei weitem nicht ausreichen, um den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf unter 2°C über dem vorindustriellen Niveau zu halten, sondern weisen eher auf eine Erwärmung über die kommenden Jahrzehnte um 3-4°C oder mehr hin. In Durban müssen sich die Vertragsstaaten daher auf folgende Schritte einigen:

- Eine prinzipielle Übereinkunft, dass jedes Land seinen fairen Beitrag zur global nötigen Minderungsleistung beitragen soll, um das 2°C-Ziel zu erreichen. In Durban steht zudem auf der Agenda, ein globales Reduktionsziel für das Jahr 2050 festzulegen sowie den Zeitpunkt, ab dem die globalen Emissionen zu sinken beginnen sollen. Ein wissenschaftsbasierter 2°C-Emissionspfad erfordert diese Kehrtwende spätestens 2015 sowie eine Reduktion der globalen Emissionen bis zur Jahrhundertmitte um mindestens 80 Prozent gegenüber 1990.
- Anerkennung der „Ambitionsücke“ beim bisher zugesagten Klimaschutz. Die bisherigen Zusagen der Industrie- und Entwicklungsländer dürften für das Jahr 2020 Emissionen bedeuten, die um 5-9 Mrd. Tonnen CO₂-Äquivalent über einem 2°C-Zielpfad liegen.² In Durban müssen die Regierungen ein Arbeitsprogramm beschließen,

² The Emissions Gap Report: Are the Copenhagen Accord Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2°C or 1.5°C? UNEP, Nairobi 2010; siehe unter <http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport>.

um diese „Ambitionsücke“ schrittweise zu schließen. Solch ein Arbeitsprogramm könnte etwa die Einbeziehung bisher unregelter Treibhausgase oder Sektoren (z.B. den internationalen Seeverkehr) ergeben. Aber auch bei den bisher zugesagten Klimaschutzzielen der Industrieländer müssen die Regierungen nachbessern. Die Zusagen ergeben zusammengerechnet nur 12-18 Prozent Reduktionen bis 2020 gegenüber 1990, obwohl die Industrieländer schon vor Jahren Reduktionen von 25-40 Prozent als Zielkorridor anerkannt hatten. Bei einer fairen Lastenverteilung im weltweiten Klimaschutz müssten die Industrieländer ihre Emissionen bis 2020 sogar um mehr als 40 Prozent unter das Niveau von 1990 reduzieren. Schließlich müssen die bestehenden Schlupflöcher für die Klimaschutzziele geschlossen werden, darunter der Transfer von ungenutzten Emissionserlaubnissen aus der ersten Kyoto-Verpflichtungsrunde oder die Berechnungsregeln für die Emissionen aus der Waldnutzung bzw. -wirtschaft. Bleiben diese Schlupflöcher bestehen, könnte das die geplanten Reduktionen größtenteils neutralisieren.

Säule 3: Finanzielle Unterstützung der Entwicklungsländer

Der Klimafinanzierung, d.h. der finanziellen Unterstützung der Entwicklungsländer bei klimafreundlicher Entwicklung und der Anpassung an die klimatischen Veränderungen, ist ein wichtiger Schlüssel für das Vorwärtstommen der Verhandlungen insgesamt. Die Industrieländer hatten in Kopenhagen (2009) zugesagt und in Cancún (2010) bestätigt, dass sie zusätzliche Mittel mobilisieren wollen, die bis 2020 auf jährlich 100 Mrd. US-Dollar anwachsen sollen. Außerdem hatten die Regierungen in Cancún die Einrichtung des Green Climate Fund beschlossen, dessen Gründungsdokument ein Jahr lang erarbeitet wurde. Unklar blieb aber, woher die Mittel für den Fonds bzw. die langfristigen Zusagen zur finanziellen Unterstützung stammen sollen. In Durban sind aus Sicht von Oxfam folgende Ergebnisse notwendig:

- Operationalisierung und Erstausrüstung des *Green Climate Fund (GCF)*. Ohne weitere Verhandlungen sollte das vorliegende Gründungsdokument für den *Green Climate Fund* in Durban verabschiedet werden. Anschließend sollte zügig das *GCF Board* besetzt und ein Sekretariat eingerichtet werden. Damit *GCF Board* und Sekretariat die Arbeit aufnehmen können, ist eine Erstausrüstung des Fonds wichtig, die die Industrieländer in Durban zusagen sollten. Die Industrieländer sollten außerdem klarstellen, ab wann sie substantielle Mittel in den Fonds geben werden, um erste Projekte und Programme in Entwicklungsländern zu finanzieren.
- Finanzierungsfahrplan für den Zeitraum 2013-2020. Die Industrieländer hatten zuletzt auf der UN-Klimakonferenz in Cancún ihre 100-Milliarden-Zusage bestätigt. Nun sollte Klarheit über die finanzielle Unterstützung über die Jahre 2013-2020 geschaffen werden. In Durban sollten Zwischenziele für 2013 und 2017 vereinbart und zumindest skizzenhaft darüber Auskunft gegeben werden, welche Rolle direkte Beiträge der Industrieländer und neue Finanzierungsinstrumente zur Mobilisierung öffentlicher Gelder bei der Erfüllung der Zusage spielen sollen. Teil dieses Fahrplans sollte auch eine Aussage darüber sein, welche Mittel die Industrieländer 2013 nach Auslaufen der *Fast-Start-Zusage* 2010-2012³ zur Verfügung stellen.

³ Die Industrieländer hatten sich auf dem UN-Klimagipfel in Kopenhagen (2009) dazu verpflichtet, im Zeitraum 2010-2012 insgesamt 30 Mrd. US-Dollar an neuen und zusätzlichen Mitteln bereitzustellen. Deutschland erfüllt seinen Teil der Zusage (1,26 Mrd. Euro), wenn auch weitgehend durch das Anrechnen alter Zusagen bzw. Fortschreiben schon vor Kopenhagen bestehender Pläne.

- Arbeitsprogramm zur Identifizierung neuer Finanzierungsinstrumente. Für eine auch langfristig verlässliche Klimafinanzierung zeigt die Erfahrung bei der Erfüllung anderer Zusagen, etwa die der Entwicklungsfinanzierung, dass die Einhaltung des 100-Milliarden-Versprechens unwahrscheinlich ist, wenn man sich dabei nur auf Beiträge der Industrieländer aus ihren öffentlichen Haushalten verlässt. In Durban sollten die Regierungen daher ein Arbeitsprogramm beschließen, um ein Jahr lang geeignete Finanzierungsinstrumente zur Mobilisierung öffentlicher Mittel zu untersuchen und 2012 zur Entscheidung vorzulegen. Geeignete Instrumente wären aus Sicht von Oxfam insbesondere eine Finanztransaktionssteuer (die neben internationalem Klimaschutz auch zur Entwicklungsfinanzierung dienen sollte) und ein Abgaben- bzw. Emissionshandelssystem für Schiffsdieseltreibstoffe im internationalen Seeverkehr.

Auf der Agenda von Durban finden sich noch zahlreiche weitere Bereiche, zu denen Ergebnisse zu erwarten sind und die oft unter dem Stichwort *Umsetzung der Cancún-Beschlüsse* zusammengefasst werden. Dazu zählen auch einige der oben erwähnten Punkte, aber zusätzlich noch die Einrichtung des Adaptation Committee, Beschlüsse über Mechanismen für den Waldschutz oder den Transfer von Technologien sowie die Regeln für das Erfassen, Berichten und Verifizieren von Minderungsmaßnahmen. Dass es bei all diesen Themen insgesamt vorangeht, ist klarerweise ein weiterer wichtiger Motor für den Erfolg von Durban. Vieles davon ist allerdings eher technischer Natur und steht dem Erfolg von Durban letztlich nicht im Wege.

Kontakt

Jan Kowalzig · Oxfam Deutschland
Greifswalder Str. 33a · 10405 Berlin
jkowalzig@oxfam.de · <http://www.oxfam.de>
Tel.: +49-30-453069-54

Für eine gerechte Welt. Ohne Armut.

