

# **KLIMAGIPFEL IN BALI: START FÜR EIN HÜRDENRENNEN BIS KOPENHAGEN**

EINE BEWERTUNG DER KONFERENZERGEBNISSE

Christoph Bals



## Zusammenfassung

Der UN-Klimagipfel in Bali (Dezember 2007) hat einerseits Verhandlungen eingeleitet, die bis 2009 zu einem neuen internationalen UN-Klimaabkommen führen sollen. In vier großen Verhandlungspaketen soll um 1. Treibhausgasreduktion, 2. Anpassung an den Klimawandel, 3. Technologietransfer und 4. Finanzierung für Klima- sowie Wälderschutz und Anpassung verhandelt werden. Andererseits hat der Gipfel auch verdeutlicht, wie groß die Hürden noch sind für ein Abkommen, das wirklich im kommenden Jahrzehnt eine internationale Klimawende einleitet. Hierzu muss sich noch viel an politischem Willen bilden, um wirklich kritische Bereiche – vom Verkehr bis zur Kohle – anzugehen. Ohne eine aktive Zivilgesellschaft ist unwahrscheinlich, dass dies gelingt.

## Impressum

### Autor:

Christoph Bals

in Zusammenarbeit mit: Marisa Beck, Jan Burck, Anika Busch, Kristin Gerber, Sven Harmeling, Gerold Kier, Anja Köhne, Klaus Milke, Hendrik Vygen, Manfred Treber

### 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: <http://www.germanwatch.org>

E-mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)

31. Januar 2008

Bestellnr.: 08-2-03

**ISBN 978-3-939846-25-3**

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter:

**<http://www.germanwatch.org/klima/c13res.htm>**

Gefördert vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU). Das BMU übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des BMU übereinstimmen.

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Resümee.....</b>	<b>4</b>
1.1	Die positive Seite des Ergebnisses von Bali.....	4
1.2	Die problematische Seite des Ergebnisses von Bali .....	5
1.3	Der politische Wille muss weltweit weiter wachsen .....	5
1.4	Deutschland: Anspruch und Wirklichkeit der Klimapolitik zur Deckung bringen.....	6
1.5	Internationale Dynamik durch eine internationale Push- und Pull- Strategie.....	7
1.6	Ohne Druck der Zivilgesellschaft wird der notwendige politische Wille nicht entstehen .....	8
<b>2</b>	<b>Bewertung der Ergebnisse von Bali im Einzelnen.....</b>	<b>9</b>

# 1 Resümee

Nach dem Klimagipfel von Bali spricht nun sehr vieles dafür, dass es Ende 2009 ein neues weltweites Klimaschutzabkommen für die Zeit nach 2012 – im Anschluss an die erste Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls – geben wird.

Dabei soll es Vereinbarungen über vier große Verhandlungsstränge geben:

- ◆ Einer zur Verringerung des Treibhausgas-Ausstoßes, wobei auch über die Weiterentwicklung des Emissionshandels und Instrumente für den internationalen Waldschutz entschieden wird.
- ◆ Ein zweiter zur Unterstützung der besonders betroffenen Regionen und Staaten bei der Anpassung an den unvermeidbaren Teil des Klimawandels.
- ◆ Ein dritter, der Regeln und Anreize für die Bereitstellung von Technologien für Klimaschutz und Anpassung festlegen soll. Dieses Verhandlungspaket geht weit über das hinaus, was bisher unter dem Titel "Technologietransfer" behandelt worden ist.
- ◆ Und ein vierter, der Beschlüsse über neue und innovative Finanzmechanismen für Technologien, Anpassung und Waldschutz entwickeln soll.

## 1.1 Die positive Seite des Ergebnisses von Bali

Zusätzlich zur bereits bestehenden Ad Hoc Working Group (AWG) zur Weiterentwicklung des Kyoto-Protokolls wird jetzt unter der Klimakonvention eine weitere „Ad-hoc-Verhandlungsgruppe“ eingerichtet.<sup>1</sup> Auch das Kyoto-Protokoll war von einer Ad-hoc-Verhandlungsgruppe (AGBM, Ad-hoc-Gruppe zum Berliner Mandat) vorbereitet worden.

Diese Verhandlungsgruppen werden schon im Frühjahr 2008 erstmals – vermutlich in Ghana – tagen. Das Tempo der Klimaverhandlungen wird nun deutlich erhöht. Ab jetzt soll es nicht mehr zwei, sondern vier jährliche Verhandlungsrunden geben. Das heißt: Jetzt können die notwendigen Verhandlungen für ein wirksames und umfassendes Post-2012-Abkommen mit allen relevanten Akteuren und mit der notwendigen Intensität tatsächlich beginnen.

Die innerhalb von 24 Monaten zu erreichende Messlatte für den internationalen Klimaschutz wurde von der Staatengemeinschaft für die Öffentlichkeit deutlich markiert (nur die US-Regierung ging hier nicht mit), allerdings noch nicht als verbindliches Ziel akzeptiert: Um die Schäden durch den Klimawandel zu begrenzen, müssten die Emissionen der Industrieländer bis 2020 um 25 bis 40 Prozent gegenüber 1990 sinken. Global müsste in zehn bis 15 Jahren der Höhepunkt des Emissionsausstoßes erreicht sein – und dann eine zügige Verringerung eingeleitet werden, die bis Mitte des Jahrhunderts die Emissionen um weit mehr als die Hälfte senkt. Durch die Bezugnahme auf den IPCC-Bericht wurde ein hohes, wissenschaftlich belegtes Anspruchsniveau für den Verhandlungsprozess zugrunde gelegt.

---

<sup>1</sup> Es wird vermutlich eine der zentralen Aufgaben des kommenden Klimagipfels (2008) in Polen, diese beiden Arbeitsgruppen in eine zusammenzufügen.

## **1.2 Die problematische Seite des Ergebnisses von Bali**

Bei aller Dramatik der Abschluss-Verhandlungen, die den Weg für den Verhandlungsprozess frei gemacht haben, darf nicht über die Schwachpunkte der Ergebnisse von Bali hinweg gesehen werden. Obwohl der Klimaschutz 2007 weltweit so hoch auf der Agenda stand wie nie zuvor, hat sich die internationale Staatengemeinschaft nicht dazu durchgerungen, den kommenden Verhandlungen eine klare inhaltliche Ausrichtung und eindeutige Vorgaben zu geben; stattdessen gab es in zentralen Fragen Formelkompromisse, die jedweder Interpretation – je nach Interessenlage – zugänglich sind. So wurden weder das Ziel einer Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 2 Grad gegenüber vorindustrieller Zeit ausdrücklich noch die Bandbreite für absolute Reduktionsziele jetzt schon verbindlich akzeptiert. Über solche rechtsverbindlichen Ziele darf jetzt ebenso verhandelt werden wie über verbindliche Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, zur Technologiekoooperation und zur Finanzierung; nicht mehr und nicht weniger. Gewaltige Hürden in all diesen Bereichen werden zu nehmen sein, bis wirklich im Jahr 2009 ein völkerrechtlich bindendes Abkommen mit rechtsverbindlichen Verpflichtungen, die tatsächlich und nicht nur rhetorisch die notwendigen Klimaschutzziele ansteuern, unter Dach und Fach ist. Die Gefahr, dass die US-Regierung durch die von ihr geplante Serie von "Haupt-Emittenten-Treffen" mit den großen Industrie- und Schwellenländern den auf verbindliche Ziele hinarbeitenden UN-Prozess unterminiert, ist zwar verringert, aber nicht beseitigt worden. Es gilt im UN-Prozess ein ausgewogenes faires Gesamtpaket zu entwickeln und zur Entscheidung vorzulegen. Klar ist: Bali war nur der Startpunkt, Kopenhagen 2009 ist der Endpunkt des „Hürdenrennens“.

## **1.3 Der politische Wille muss weltweit weiter wachsen**

Nach dem Startschuss von Bali sieht man mit größerer Deutlichkeit, wie hoch die vor uns liegenden Hürden noch sind.

Zentrale Akteure wie die Regierungen der USA, Kanadas, Russlands und Japans sind noch weit davon entfernt, die notwendigen, weitreichenden Beschlüsse mitzutragen. Die neue Regierung in Australien hat mit der zeitgleich zu Bali vollzogenen Ratifizierung des Kyoto-Protokolls zwar gezeigt, dass sie konstruktiver sein wird als ihre Vorgängerregierung. Aber ob sie als große Kohle-Exportnation CO<sub>2</sub>-Reduktionen in der notwendigen Größenordnung unterstützen wird, ist noch völlig offen. Im Jahr 2008 und 2009 muss der politische Wille dazu deutlich weiter wachsen. In den USA und vermutlich in Kanada wird es Wahlen geben, die wichtige Signale in diese Richtung aussenden könnten. Die Rolle von Indien wird man besser einschätzen können, wenn das Land in den kommenden Monaten seine Klimastrategie verabschiedet haben wird. Es ist zu hoffen, dass in Japan, wo derzeit vor allem das Wirtschafts- und Technologieministerium eine konstruktive Haltung blockiert, durch die G8-Präsidentschaft und den G8-Gipfel in Japan vom 7. bis 9. Juli der notwendige öffentliche und internationale Druck entsteht. So könnten – wie in der EU unter der deutschen G8-Präsidentschaft 2007 – die konstruktiven Kräfte in der Regierung die Oberhand gewinnen.

### **Neupositionierung Japans?**

Am 6.1.08 erschien ein interessanter Artikel in Asahi Shimbun, einer der fünf großen überregionalen Zeitungen Japans. Die folgende Übersetzung von Kyoko Kawasaka, einer der japanischen NGO-Vertreterinnen in Bali, zeigt zum einen, wie wirkungsvoll der

Druck der NGO während Bali auf die japanische Regierung war, und zum anderen, dass die mit dem neuen Jahr begonnene G8-Präsidentschaft diesen Druck weiter erhöht. Die Rede des japanischen Premiers Fukuda beim Weltwirtschaftsforum in Davos wird eine nächste wichtige Richtungsmarke bei der japanischen Positionierung sein.

„According to the article, Japanese government was really shocked by the reaction from Environmental NGOs in Bali on its draft COP decision proposal, especially on its ambiguous positions on the targets.

And after „the Bali Shock“, at the Four Minister's Meeting on December 27<sup>th</sup> [2007], Mr. Fukuda (PM), Mr. Kamoshita (Minister of Environment), Mr. Komura (Minister of Foreign Affair), Mr. Amari (Minister of Economic, Trade and Industry) and Mr. Machimura (Chief Cabinet Secretary) discussed about the basic policy for G8 summit, which PM Fukuda would present at Davos.

Mr. Kamoshita (Minister of Environment) told PM Fukuda, „are we letting the world to see Japan as a nation to blocking to have the targets to for 2020?“ by showing a full-page ad of Avaaz.org in Jakarta Post. „How about proposing numerical target of Japan?“, Mr. Machimura (Chief Cabinet Secretary) followed. And Mr. Komura (Minister of Foreign Affair) took sides with him. Mr. Amari (Minister of Economic, Trade and Industry) who is vigorless about setting numerical target left the room without clarifying his position on the matter. After the meeting, the prime minister office shifted toward to present numerical target. ...“

Es ist zwar nicht klar, ob „numerical target“ gleichbedeutend mit nationalen, absoluten Reduktionszielen (den sogenannten QELROs) sind oder ob damit auch Intensity Targets gemeint sein können, also Ziele für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß pro Produkteinheit. Dennoch zeigt der Artikel, wie sehr internationaler Druck den Kräften in der japanischen Regierung, die eine weitergehende Position unterstützen wollen, Trümpfe zuspielt.

## **1.4 Deutschland: Anspruch und Wirklichkeit der Klimapolitik zur Deckung bringen**

Mit Blick auf Deutschland ist anzuerkennen, dass die Bundesregierung Anfang Dezember ein durchaus beachtliches Klimaschutzprogramm vorgelegt hat. Dieses hat jedoch auch große Schwächen. Der wichtige Sektor Verkehr wird nahezu völlig ausgeblendet. So gibt es keine Abschaffung des Dienstwagen-Privilegs, keine Einführung eines allgemeinen Tempolimits, es gibt eine verfehlte Kennzeichnungsverordnung für den Kraftstoffverbrauch. Neue Maßnahmen zur Stärkung der klimafreundlicheren Verkehrsträger Öffentlicher Verkehr, aber auch des Fahrradverkehrs, fehlen vollständig. Der Vorschlag der EU-Kommission zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von PKW wird seitens der Regierung als industriepolitischer Angriff auf die deutsche Automobilindustrie abgelehnt. Es werden aber keine eigenen Vorschläge vorgelegt, wie das Problem anzugehen ist, dass immer größere bzw. schwerere Autos ständig die Effizienzfortschritte überkompensieren. Auch bei der Frage des Einbezugs des Flugverkehrs hat die deutsche Regierung beim Umweltministerrat am 20.12.07 wesentlich zu einer Schwächung der weitergehenden Vorschläge des EU-Parlamentes beigetragen. Deutschland braucht endlich ein Konzept für ein (Personen- und Güter-) Verkehrssystem, das klimagerechte Mobilität gewährleistet – sowohl aus ökologischen als auch aus ökonomischen Gesichtspunkten.

Auch ist das energiepolitische Konzept der Bundesregierung noch nicht mit den eigenen Klimazielen vereinbar. Würden die derzeit von verschiedenen Akteuren geplanten 20 Kohlekraftwerke gebaut, werden – wegen der etwa 40jährigen Laufzeit dieser Kraftwerke – die mittelfristig notwendigen Ziele torpediert.

Darüber hinaus fehlt seitens der Regierung der Mut für eine notwendige und sinnvolle Weiterführung der sozial-ökologischen Steuerreform (für die Bereiche, die nicht dem Emissionshandel unterliegen), die in Zeiten weltweiter Arbeitslosigkeit gleichzeitig einen Anreiz für die Schaffung von Arbeitsplätzen und die dringend notwendige Energie- und Rohstoffproduktivität setzen würde.

Bei diesen Punkten bedarf es der Nachbesserung des deutschen Klimaprogramms. Anspruch und Wirklichkeit müssen zur Deckung gebracht werden. Anders wird die Rolle des klimapolitischen Vorreiters auf internationaler Bühne nicht glaubhaft durchzuhalten sein.

### **1.5 Internationale Dynamik durch eine internationale Push- und Pull-Strategie**

Von allen Staaten, vorneweg von den Industrieländern, ist zu fordern, dass sie nicht erst das Verhandlungsergebnis im Dezember 2009 abwarten, sondern unverzüglich nationale Klimaschutzprogramme so entwickeln oder weiter entwickeln, dass sie sich an der Begrenzung der Klimaerwärmung auf unter zwei Grad orientieren. Aufgabe der Politik ist es, die notwendige Rahmensetzung für die beschleunigte Einführung von Erneuerbaren Energien und Energieeffizienz-Technologien zu setzen. Industrie und Finanzmarkt müssen jetzt nach der Devise handeln: Wer nun das Geld der Anleger noch in klimaschädliche Alternativen investiert, nutzt nicht die ökonomischen Chancen der neuen weltpolitischen Situation. Denn nur wenige Tage nach Bali sind die Ölpreise erstmals auf mehr als 100 Dollar pro Barrel gestiegen. Bei diesen hohen Energiepreisen und nach dem Beschluss von Bali zur verschärften Weiterführung des internationalen Klimaschutzes nach 2012 gibt es keinen Grund mehr, mit solchen Investitionen zögerlich zu sein. Investitionen in Energieeffizienz und Erneuerbare Energien werden sich weit schneller bezahlt machen als noch vor einigen Jahren gedacht.

Das Wechselspiel zwischen einer internationalen Klimapolitik, die alle in die Pflicht nimmt (im Sinne einer Pull-Strategie), und – ohne darauf zu warten – dem Aufbruch möglichst vieler Staaten in eine neue Energie- und Verkehrszukunft, die damit zeigen, dass ein neues Wohlstandsmodell auf Erneuerbaren Energien und Energieeffizienz aufgebaut werden kann (im Sinne einer Push-Strategie), kann die notwendige Dynamik zum umfassenden partnerschaftlichen globalen Klimaschutz erzeugen. Für die Pull-Strategie spielt das kommende UN-Abkommen sowie das entstehende internationale Netzwerk von Emissionshandelssystemen eine Zentrale Rolle. Für die Pushstrategie sind erstens Gesetze wie das Energieeinspeisegesetz und Top-Runner-Programme, zweitens eine Weltbankreform und drittens bilaterale und plurilaterale Ansätze zentral.

Viele in der Welt erwarten von der EU und ganz besonders Deutschland, dass diese nicht nur verbal die Führung bei dieser Push- und Pull-Strategie übernehmen. Der EU fällt diese Rolle umso mehr zu, als die beiden nächsten Klimagipfel in Polen (Dezember 2008, Poznan) und Dänemark (Dezember 2009, Kopenhagen) – also in EU-Staaten – sein werden. Beim Klimagipfel in Polen werden vermutlich das Technologie- und das Finanzierungs-Verhandlungspaket im Zentrum stehen. So jedenfalls Ivo de Boer, der Generalsekretär des UN-Klimasekretariats: „Ich denke nicht, dass wir vor Polen irgendetwas ab-

schließen werden. In diesem Prozess wird nichts vereinbart, bis alles vereinbart sein wird. Sobald wir Polen verlassen, können wir ein viel klareres Verständnis davon haben, was in den Bereichen Technologie und Finanzen geschehen muss. Ich denke, dass dies eine kritische Frage sein wird.“<sup>2</sup> (Übersetzung durch Germanwatch)

### ***1.6 Ohne Druck der Zivilgesellschaft wird der notwendige politische Wille nicht entstehen***

Es ist allerdings kaum zu erwarten, dass in Deutschland und anderswo der notwendige politische Wille entsteht, wenn die Zivilgesellschaft nicht deutlich den Druck auf die handelnden Akteure erhöht. Es muss sichtbar werden, dass beispielsweise die Bürger und Bürgerinnen der EU ihr Wohlstandsmodell nicht weiter auf dem Rücken derer – und dann meistens der Schwächsten – aufbauen wollen, die von der globalen Klimadestabilisierung besonders betroffen sind.

Jedes geplante Kohlekraftwerk, jeder neue Flughafen, jedes neue Werk, das Geländewagen herstellt, liefert einen Anlass für solche Proteste.

Jeder Kauf eines Autos, einer Heizung oder eines Elektrogerätes, jede Renovierung des Hauses bietet die Möglichkeit, Flagge für den Klimaschutz zu zeigen.

Jede Wahl kann nun auch zu einer Volksabstimmung über die bessere Klimapolitik werden.

---

<sup>2</sup> Darren Samuelsohn, CLIMATE: G8 summit seen as likely venue for deal on emissions goal, in Greenwire, 8.1.08

## 2 Bewertung der Ergebnisse von Bali im Einzelnen

Germanwatch hatte im Vorfeld von Bali darauf gedrängt, dass die Ergebnisse von Bali und des dort eingeleiteten Verhandlungsprozesses an verschiedenen Kriterien gemessen werden.<sup>3</sup> Im Folgenden messen wir die Ergebnisse von Bali an den Erwartungen von Germanwatch vor dem Gipfel.

***Erwartung 1:** Klimateffektivität – die Verhandlungen sollen sich am Ziel orientieren, den Klimawandel unter einem Temperaturanstieg von zwei Grad Celsius zu begrenzen. Dies bedeutet aus Sicht von Germanwatch im einzelnen: zwischen 2015 und 2020 muss der globale Höchststand der Emissionen erreicht werden. Bis 2050 gilt es, eine Reduktion von 50 bis 85 Prozent zu erreichen.*

***Erwartung 2:** Festlegung der Zielbandbreite für Industrieländer – Abgeleitet vom globalen Begrenzungsziel soll Bali einen Verhandlungsprozess starten, der für die Industrieländer zu einer Reduktionsverpflichtung von 30 bis 40 Prozent bis 2020 (gegenüber 1990) führt.*

### **Ergebnis von Bali:**

Anders als in großen Teilen der deutschen Presse berichtet, gelang es zwar nicht, im Bali-Aktionsplan auf Ebene der Konvention<sup>4</sup> eine öffentlich sichtbare Messlatte für den Erfolg der Verhandlungen in der notwendigen Größenordnung zu verankern, aber im Rahmen der Verhandlungen über die künftigen Verpflichtungen für Industriestaaten unter dem Kyoto-Protokoll wurde dies erreicht. Die vor zwei Jahren gegründete Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol (AWG) zeigt in ihrer Beschlussfassung von Bali auf, dass zur Schadensabwendung für die Industriestaaten Reduktionsziele von 25 bis 40 Prozent bis 2020 gegenüber 1990 festgelegt werden müssten. Weiter wird festgehalten, dass dementsprechend der Höhepunkt der globalen Treibhausgasemissionen (also einschließlich der Schwellenländer) in den nächsten 10 bis 15 Jahren erreicht und dann bis 2050 die globalen Emissionen auf deutlich weniger als 50% des Niveaus des Jahres 2000 sinken müssten. Diese Ziele sind aus den IPCC-Szenarien für einen Temperaturanstieg von 2 bis 2,4°C über vorindustriellem Niveau abgeleitet. Der IPCC macht auch deutlich, dass zusätzlich zu dem genannten Reduktionskorridor für die Industrieländer Klimaschutz in den Schwellenländern notwendig ist.<sup>5</sup> Die beiden letzten Zielmarken (deutlich weniger als 50% und Peak der Emissionen in zehn bis 15 Jahren) sind vor allem auch deshalb bemerkenswert, weil sie sich nicht nur auf die Industrieländer beziehen, sondern auch die Emissionen der Schwellenländer mit

<sup>3</sup> Siehe Germanwatch-Hintergrundpapier „Klimagipfel in Bali: Startpunkt für entschiedene Schritte zu einem emissionsarmen Wohlstandsmodell?“, <http://www.germanwatch.org/klima/bali07.htm>

<sup>4</sup> Bei den Verhandlungen hierzu gab es erstmals eine Koalition zwischen Least Developed Countries, AOSIS und der EU, dass für die Gruppe der Industrieländer das Ziel vereinbart werden solle, die Emissionen bis 2020 gegenüber 1990 um 25 bis 40 % zu reduzieren. Die USA und Japan blockierten dies. China, Indien und Malaysia waren zunächst sehr zögerlich, eine Referenz zum Vierten Sachstandsbericht des IPCC aufzunehmen, weil es dort unangemessene Referenzen zu Studien und Bewertungen der Entwicklungsländer gebe.

<sup>5</sup> Diesen Aspekt gilt es hinsichtlich des Anteils von CDM-Zertifikaten zur Erfüllung der Industrieländer-Ziele zu berücksichtigen. Wenn das Zwei-Grad-Limit tatsächlich unterboten werden soll, dann ist es zwingend, dass neben der notwendigen Reduktion in den Industrieländern zusätzlich Klimaschutz in den Schwellenländern geleistet wird. Durch den CDM in jetziger Form wird aber alles, was dort an Klimaschutz geleistet wird, in den Industrieländern an Klimaschutz weniger geleistet. Dies ist mit dem Zwei-Grad-Limit nicht vereinbar.

einbeziehen. Auch diese haben als Kyoto-Staaten der entsprechenden Formulierung als Messlatte für die Verhandlungen – wenn auch noch nicht als Verpflichtung – zugestimmt. Nach dem Verhandlungsablauf war es kaum zu erwarten gewesen, dass die bis dahin ablehnenden Staaten Kanada, Australien und Russland, aber auch die großen Schwellenländer im Schlussplenum doch noch einer solchen Formulierung zustimmen würden, die sie bei den weiteren Verhandlungen unter enormen Erwartungsdruck setzen wird. Dies ist noch keine rechtliche Festsetzung der entsprechenden Ziele, die ja auch noch zwischen den Ländern fair aufgeteilt werden müssen. Aber damit ist das Anspruchsniveau für die Verhandlungen der kommenden zwei Jahre definiert. Dem Vernehmen nach will der japanische Gastgeber auf dem G8-Gipfel 2008 eine Vorentscheidung für die Festlegung des globalen Reduktionsziels bis 2050 und für den Zeitpunkt des Peaks der globalen Emissionen gemeinsam mit den großen Industrienationen und fünf großen Schwellenländern treffen.<sup>6</sup>

Anders als beim Verhandlungsdokument für die Kyoto-Staaten ist es nicht gelungen, auch im Verhandlungsdokument für die Staaten der Klimarahmenkonvention, die auch die USA ratifiziert haben, eine entsprechende Bezugnahme auf das ehrgeizigste IPCC-Szenario zu verankern. Trotz einer immer besser funktionierenden Verhandlungskooperation zwischen den Entwicklungs- und Schwellenländern (G77 plus China) und der EU war ein solch ambitioniertes Ziel mit der jetzigen US-Regierung nicht zu verabschieden. In einer Fußnote wird auf das entsprechend ehrgeizige IPCC-Szenario lediglich neben anderen Szenarien verwiesen. Allerdings wurde die Formulierung aufgenommen, dass die Anforderungen an alle Industriestaaten „vergleichbar“ sein sollen. In Zusammenhang mit dem Kyoto-Verhandlungspapier und der Verpflichtung „tiefe Reduktionen“ zu vereinbaren, ist damit das Anspruchsniveau auch für die USA deutlich festgelegt. Auch dies ist allerdings eine interpretationsfähige politische und noch keine rechtliche Festlegung. Im Extremfall könnte sie sogar dazu führen, dass sich Kyoto-Staaten darauf berufen, nicht mehr als eine US-Regierung leisten zu wollen – also den Weg für eine Dynamik nach unten eröffnen.

**Handlungsbedarf:** In den kommenden zwei Jahren gilt es, die jetzt (von den Kyoto-Staaten) als Verhandlungsrahmen akzeptierten Zahlen in rechtlich verbindliche Reduktionsziele für die Industrieländer und entsprechende Handlungsverpflichtungen für die Schwellenländer umzusetzen. In den einzelnen Staaten gilt es zu zeigen, wie die entsprechend ehrgeizigen Ziele umzusetzen sind. Für Deutschland, für das wegen der „Mauerfall-Vorteile“ strengere Maßstäbe gelten, gilt es den Nachweis für ein 40- bis 50prozentiges Reduktionsziel bis 2020 gegenüber 1990 anzutreten. (Ein gewisser Anteil davon kann über den internationalen Emissionshandel bzw. den Mechanismus für eine saubere Entwicklung – CDM – abgeleistet werden.) Alle Staaten sind dazu aufgerufen, mit der Umsetzung entsprechender Aktionspläne nicht bis 2009 zu warten, sondern sofort zu beginnen.

---

<sup>6</sup> Darren Samuelsohn, CLIMATE: G8 summit seen as likely venue for deal on emissions goal, in Greenwire, 8.1.08;

***Erwartung 3:** Ein Verhandlungsprozess, der es ermöglicht, für das Nicht-Kyoto-Land USA vergleichbare Ziele (quantifizierte Reduktionsziele) wie für andere Industrieländer zu vereinbaren.*

### **Ergebnis von Bali:**

Es ist gelungen im Bali Action Plan (BAP)<sup>7</sup> zu verankern, dass die Anforderungen für alle Industriestaaten „vergleichbar“ (BAP 1bi) sein sollen. Einschränkend werden hier allerdings die jeweils nationalen Umstände erwähnt – was sich als Schlupfloch erweisen kann. Auch lässt der Begriff „vergleichbar“ Interpretationsspielraum.

Es wurde weiter festgelegt, dass für alle Industrienationen – also auch die USA – „messbare, berichtbare und verifizierbare angemessene Treibhausgasverringerungsverpflichtungen oder -aktionen, einschließlich quantifizierter Emissionsbegrenzungs- und -reduktionsverpflichtungen“ (BAP 1bi) vereinbart werden sollen. Damit ist zwar nicht entschieden, dass die US-Regierung verbindliche Reduktionsziele akzeptiert, ja, es scheint unwahrscheinlich, dass eine solche Kehrtwende unter der jetzigen US-Regierung eintritt. Aber es ist ermöglicht, mit der US-Nachfolgeregierung noch bis Ende 2009 eine entsprechende Vereinbarung zu treffen. Ambivalent ist die Formulierung, dass Technologie innerhalb und außerhalb der Konvention berücksichtigt werden kann. Einerseits ermöglicht das bei entsprechender kriteriengestützter Überprüfung Aktivitäten einer künftigen US-Regierung mit einzubeziehen, auch wenn die Ratifizierung eines neuen Abkommens nicht mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit zustande kommt. Andererseits besteht die Gefahr, dass so die Konvention schleichend an Bedeutung verliert, wenn immer mehr Aktivitäten außerhalb stattfinden.

Mehr war mit der jetzigen US-Regierung nicht zu erreichen. Es ist jedoch interessant aus US-Delegationskreisen zu hören, dass die US-Verhandlungsleiterin Paula Dobriansky, anders als das Weiße Haus, auch bereit gewesen wäre, für die USA den Start von Verhandlungen über verbindliche Reduktionsziele zu akzeptieren. Es wird spannend sein, in den kommenden Monaten die US-interne Dynamik weiter zu beobachten.

**Handlungsbedarf:** Entscheidend für die Gesamtarchitektur des Abkommens ist es, mit einer neuen US-Regierung sehr schnell Einigung über die Übernahme ernsthafter Reduktionsverpflichtungen zu erzielen. Dies scheint mit einer Reihe der möglichen Nachfolgekandidaten für die US-Präsidentschaft prinzipiell möglich – mit allen demokratischen Bewerbern und insbesondere mit McCain bei den Republikanern. Ein großer Hemmschuh ist allerdings, dass auch viele potentielle US-Präsidenten-Kandidaten von China und Indien ähnliche Ziele wie für das eigene Land erwarten. Die Klimapolitik wird in erster Linie unter industriepolitischer Lupe betrachtet. Für die Schwellenländer bedeutet eine solche „Gleichbehandlung von Ungleichen“ jedoch den Einstieg in das von ihnen gefürchtete Szenario „Klima-Apartheid“:<sup>8</sup> Obwohl die US-Bürger pro Kopf einen gegenüber China fünffach und gegenüber Indien fast 20-fach höheren Pro-Kopf-Ausstoß haben, sollen diese Länder mit praktisch gleichen Reduktionszielen belegt werden. Hier bahnt sich einer der großen Konfliktpunkte an, der darüber entscheiden wird, ob es ein wegweisendes Post-2012-Abkommen geben wird.

<sup>7</sup> Decision -/CP.13, [http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_13/application/pdf/cp\\_bali\\_act\\_p.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_act_p.pdf)

<sup>8</sup> Vgl. Kap. 3.2 des Germanwatch-Hintergrundpapiers „Klimagipfel in Bali: Startpunkt für entscheidene Schritte zu einem emissionsarmen Wohlstandsmodell?“, <http://www.germanwatch.org/klima/bali07.htm>

**Erwartung 4:** Das Abkommen sollte *umfassend* sein, das heißt alle relevanten und methodisch seriös integrierbaren Senken [vermiedene Entwaldung] – sowie den Luft- und Seeverkehr und die Anreizsetzung für vermiedene Entwaldung auf nationaler Ebene umfassen.

### **Ergebnis von Bali:**

Es ist gelungen, das Thema Vermeidung von Entwaldung in Entwicklungsländern in den Bali-Aktionsplan mit aufzunehmen. Zum einen wurde der Start von Pilotprogrammen unterstützt. Zum anderen wird für die Zeit nach 2012 über neue Politiken und finanzielle Anreize verhandelt werden. Gefährlich für die zukünftige Architektur des Post-2012-Abkommens ist, dass hier auch die Aufforstung mit aufgenommen worden ist. Wenn Förderprogramme für Aufforstung über CO<sub>2</sub>-Anreizmechanismen vorangetrieben werden sollen, ist zu befürchten, dass industrielle Monokulturen mit sehr problematischen Folgen für Artenvielfalt, Boden und Grundwasserbelastung die Konsequenz sein werden.

Leider ist es nicht gelungen, einen *expliziten* Verhandlungsauftrag zur Begrenzung der Emissionen aus dem internationalen Flug- und Schiffsverkehr im Bali-Aktionsplan zu verankern. Allerdings ermöglicht eine allgemeine Formulierung über „kooperative Sektoransätze und sektor-spezifische Aktionen“ (BAP 1biv), diese Sektoren bei der Entwicklung des konkreten Arbeitsprogramms zu integrieren. Immerhin gab es zwei Anzeichen für mögliche Bewegung nach jahrzehntelangem Klimaschutz-Stillstand beim Flugverkehrssektor, der die höchste Dynamik beim Treibhausgaswachstum zu verzeichnen hat. Zum einen zeigen die Ergebnisse eines von Norwegen mit UN-Verhandlern außerhalb der UNO (und damit ohne die chronischen Bremserstaaten) abgehaltenen Workshops, dass die methodischen Probleme des Einbezugs des Flugverkehrs recht problemlos in den Griff zu bekommen sind.<sup>9</sup> Zum anderen streute die US-Delegation in informellen Gesprächen, dass für sie der Flugverkehr neben dem Waldbereich einer der Pilot-Sektoren für sektorale Abkommen sein könnte. Dies hört sich auf den ersten Blick gut an. Solange nichts Genaues über diese Pläne bekannt ist, ist allerdings darauf zu achten, ob dieser Ansatz nicht vor allem deswegen ins Spiel gebracht wird, um durch die Diskussion den Einbezug der internationalen Flüge in die und aus der EU in den EU-Emissionshandel zu torpedieren.

**Handlungsbedarf:** Erstens gilt es, die Pilotprojekte zur Vermeidung von Entwaldung genau zu beobachten und zu analysieren. Von Seiten des im Mai dieses Jahres in Bonn stattfindenden Biodiversitäts-Gipfels (9. UN-Vertragsstaatenkonferenz der CBD) gilt es, Anforderungen an die Artenvielfalt (einschließlich Bodenqualität) für alle klimabezogenen Anreizprogramme festzulegen.

Im weiteren Verhandlungskontext sollten die Förderansätze zur vermiedenen Entwaldung strikt von denen für Aufforstung getrennt werden, da die Herausforderungen und Anforderungen an die soziale und ökologische Integrität sehr unterschiedlich sein müssen. Es wäre ansonsten zu befürchten, dass statt des Schutzes des Regenwaldes in erster Linie großangelegte, industrielle Monokulturen gefördert werden. Dies würde auch die weltweite Akzeptanz des künftigen Klimaschutzabkommens stark verringern.

Auf EU-Ebene gilt es, in den nächsten Wochen den Einstieg für den Einbezug des Flugverkehrs – einschließlich der internationalen Flugrouten in und aus der EU – in den EU-Emissionshandel zu beschließen. Leider haben die Umweltminister am 20.12.2007 eine

<sup>9</sup> Vgl. „Bunker fuels: It’s time to act“ in: ECO Bali Issue No. 9, <http://www.climatenetwork.org/eco/bali-ecos/ECOcopol3n09.pdf>

deutlich abgeschwächte Version der Vorschläge des EU-Parlamentes vorgeschlagen. Es ist zu hoffen, dass sich das EU-Parlament – auch gegen Widerstand der deutschen Regierung – bei den anstehenden Beratungen weitgehend durchsetzt – dies wäre das notwendige Zeichen für die internationale Debatte.

Als nächster Schritt geht es dann darum, in bilateralen Gesprächen mit Vertretern von Tourismusländern und Schwellenländern Maßnahmen zur Akzeptanzschaffung zu diskutieren. (Etwa dass CDM-Projekte aus diesen Ländern zu einem bestimmten Prozentsatz zur Zielerreichung genutzt werden.).

Außerdem gilt es mit der US-Regierung bilateral zu klären, wie deren Vorstellung für ein sektorales Abkommen zum internationalen Flugverkehr aussieht. Nur wenn sichergestellt ist, dass dies keine Ansätze sind, die den Einbezug internationaler Flüge in den EU-Emissionshandel torpedieren, könnte dies ein interessanter Punkt für die von der US-Regierung geplanten Major Emitters Meetings (MEM) sein.

**Erwartung 5:** *Einstieg in ernsthafte Verhandlungen über den Fairen Anteil („Fair Share“) der Schwellenländer.*

#### **Ergebnis von Bali:**

Es war eine der positivsten Überraschungen in Bali, dass nicht nur – wie schon seit einiger Zeit – Südafrika, Mexiko und Brasilien, sondern auch China sowie in den beiden letzten entscheidenden Tagen mit verändertem Mandat auch Indien für die Akzeptanz von eigenen Anstrengungen von Schwellenländern geworben haben. Sie haben sich im Bali-Aktionsplan bereit erklärt, in der Zukunft messbare, berichtspflichtige und überprüfbare eigene Minderungsmaßnahmen zu ergreifen. Allerdings sollen diese durch ebenso messbare und überprüfbare Technologiekooperation, Finanzierung und Kapazitätsaufbau seitens der Industrieländer „unterstützt und ermöglicht“ (BAP, 2bii) werden. Es gab Anzeichen dafür, dass die Schwellenländer zu noch stärkerer Formulierung bereit gewesen wären, wenn im Gegenzug die US-Regierung zur eindeutigen Übernahme von ehrgeizigen quantifizierten Reduktionszielen bereit gewesen wäre. Es ist zu hoffen, dass die Formulierung „unterstützt und ermöglicht“ nicht so verstanden wird, dass alle der „Hausaufgaben“ der Schwellenländer von den Industrieländern finanziert werden müssen. Andererseits zeichnet sich immer deutlicher ab, dass es nur zu einem wegweisenden Abkommen kommen wird, wenn die Industrieländer in ganz neuen Größenordnungen finanzielle und technologische Kooperation anbieten.

**Handlungsbedarf:** Derzeit stößt die US-Position – sowohl was die eigenen, geringen Verpflichtungen als auch was die Erwartungen an die Verpflichtungen der Schwellenländer angeht –, die Schwellenländer vor den Kopf. Diese Situation sollte die EU gezielt nutzen, um mit den Schwellenländern eine gemeinsame Positionsfindung auch bilateral massiv voranzutreiben. Zentral werden dabei Absprachen sein, wie Technologiekooperation und Finanzierung organisiert werden müssen, damit keine neuen Kohlekraftwerke ohne CCS mehr gebaut werden. Dies kann die Grundlage für eine Vorreiterkoalition bei den weiteren Verhandlungen werden.

**Erwartung 6:** Orientierung an Gerechtigkeits-Gesichtspunkten – *der Prozess soll am Ziel einer globalen Klimapartnerschaft<sup>10</sup> orientiert sein. Gemeinsame aber differenzierte Verantwortung und Handlungsfähigkeiten ist als Grundprinzip in der Klimarahmenkonvention verankert. Dies gilt sowohl für die Emissionsreduktionen als auch für die Fragen der Anpassung. Weltweit gleiche Pro-Kopf-Emissionsrechte Mitte des Jahrhunderts sind eine wichtige Orientierungsmarke.*

### **Ergebnis von Bali:**

Es wurde festgelegt, dass die Langfristvision und das langfristige Reduktionsziel sich am Prinzip der „gemeinsamen aber differenzierten Verantwortung und Handlungsfähigkeiten“ (BAP, 1a) orientieren sollen. Vor allem auf Druck der US-Regierung wurde zusätzlich verlangt, dass die sozialen und ökonomischen Bedingungen und andere relevante Faktoren berücksichtigt werden sollen.

Gleiche Pro-Kopf-Rechte haben bei den Verhandlungen keine Rolle gespielt. Allerdings hat die indische Delegation erwogen, die Forderung in die Verhandlungen einzuführen. Als Messlatte für ein faires Abkommen spielt die Konvergenz des Pro-Kopf-Ausstoßes bis zum Jahr 2050 allerdings implizit eine zentrale Rolle. Ohne einen auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern als fair empfundenen Ansatz wird es kein befriedigendes Abkommen im Jahr 2009 geben.

**Handlungsbedarf:** Die sich in Bali abzeichnende enge und konstruktive Zusammenarbeit zwischen EU, wichtigen Schwellenländern und Least Developed Countries muss gepflegt und weiter entwickelt werden. Sie ist der wichtigste strategische Pfeiler für ein weitreichendes Post-2012-Abkommen. Zentral scheinen dabei die folgenden Elemente zu sein:

- Die Erkenntnisse des IPCC sind – was die Ambition der Klimaschutzziele angeht – die Messlatte für ein erfolgreiches Abkommen.
- Interessant war dann, dass die Gruppe der Schwellen- und Entwicklungsländer (G77 und China) dann, wiederum mit Berufung auf den IPCC, deutlich gemacht hat, dass ein weiterer Ausbau des internationalen Emissionshandels sowie ganz erhebliche finanzielle und technische Unterstützung der Entwicklungs- und Schwellenländer durch die Industrieländer notwendig sind, wenn die große Transformation der Weltökonomie effizient und fair gelingen soll. Auch der Stern Report<sup>11</sup> stützt diese Aussage.

Die Strategie der Entwicklungs- und Schwellenländer, vor allem von China, war in den SB-Sitzungen zum Technologietransfer sichtbar auf diesen beiden IPCC-basierten Aussagen aufgebaut.

- Außerdem bedarf es in einem solchen Paket einer ganz neuen Größenordnung der Unterstützung zur Anpassung der besonders betroffenen Regionen und Staaten. Die Least Developed Countries und kleinen Inselstaaten (AOSIS) erwarten, dass sie als Hauptbetroffene, die so gut wie gar nicht zum Emissionsanstieg beigetragen haben, bei den Anpassungsbemühungen massiv unterstützt werden. Andererseits unterstützen sie eine Strategie, die massive Emissionsreduktionen bzw. Beschränkungen der Industrie- und Schwellenländer als ersten und dringlichsten Pfeiler einer Anpassungsstrategie begreift.

<sup>10</sup> Vgl. Kap. 3.3 des Germanwatch-Hintergrundpapiers „Klimagipfel in Bali: Startpunkt für entschiedene Schritte zu einem emissionsarmen Wohlstandsmodell?“, <http://www.germanwatch.org/klima/bali07.htm>

<sup>11</sup> [http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/)

- Alle Zielsetzungen sollten mit einem Pfad vereinbar sein, der Mitte des Jahrhunderts in gleichen Pro-Kopf-Rechten konvergiert.

Auf diesen Eckpunkten sollte die EU bilateral und multilateral mit den Entwicklungs- und Schwellenländern die Säulen eines neuen Abkommens vorstrukturieren.

***Erwartung 7: Größenordnung der Anpassung:** Wir brauchen eine neue Größenordnung der Finanzierung von Anpassung an den Klimawandel und Absicherung der besonders betroffenen Menschen. Viele in den Industrieländern haben noch nicht begriffen, dass sie auf dem Weg zu einem erfolgreichen Verhandlungsabschluss sehr substanzielle Finanzzusagen für den Bereich der Anpassung machen müssen.*

***Erwartung 8:** Das Klimaregime sollte als sich selbst finanzierendes System mit kombinierten Anreizen für Klimaschutz und Anpassung etabliert werden.*

### **Ergebnis von Bali:**

Durch viele Redebeiträge in Bali wurde wieder einmal deutlich, wie viele Staaten schon heute heftig durch den globalen Klimawandel betroffen sind und welche Risiken auf sie in der Zukunft zukommen.<sup>12</sup> Vor diesem Hintergrund zeigte Bali sehr deutlich, dass ohne die Bereitschaft der Industrieländer, die besonders betroffenen Staaten und Regionen massiv bei der Anpassung zu unterstützen, das notwendige weitreichende Klimaschutzabkommen im Jahr 2009 nicht zu erreichen sein wird.

In Bali konnte nach jahrelangen Verhandlungen endlich die Entscheidung über den Anpassungsfonds verabschiedet werden. Obwohl der Fonds noch weit von der notwendigen Größenordnung entfernt ist, ist er eines der ganz wichtigen Ergebnisse der Konferenz. Der Fonds ist unter anderem dadurch sehr innovativ, dass er durch die CDM-Abgabe, die erste internationale Umweltabgabe überhaupt, gespeist wird. Damit ist er ein erster konkreter Baustein auf dem Weg zu einer innovativen Finanzarchitektur im Rahmen des internationalen Klimaregimes. Solcher Ansätze bedarf es, um den gewaltigen finanziellen Herausforderungen im Minderungs- und Anpassungsbereich begegnen zu können.

Das künftige Management des Anpassungsfonds war einer der strittigsten Diskussionspunkte zum Anpassungsfonds. Alle wesentlichen Kompetenzen – Entwicklung der Förderkriterien, Auswahl von Projekten etc. – werden beim so genannten „Adaptation Fund Board“, dem Verwaltungsrat, liegen.<sup>13</sup> Die Global Environment Facility (GEF), die die bereits existierenden Fonds der Klimarahmenkonvention verwaltet, wird als Sekretariat die Arbeit des Board unterstützen. Sie erhält damit wesentlich weniger Kompetenzen als von ihr angestrebt. Vor allem deshalb hat die Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer (G77 plus China) letztlich die GEF als Sekretariat akzeptiert. Und der Verwaltungsrat des Anpassungs-Fonds wird sich nicht im GEF-Hauptquartier in Washington sondern beim Sitz des Klimasekretariates in Bonn treffen. Zudem haben die Least Devel-

<sup>12</sup> Siehe hierzu auch die Ergebnisse des von Germanwatch herausgegebenen Globalen Klima-Risiko-Index, <http://www.germanwatch.org/klima/kri.htm>

<sup>13</sup> Ein Verwaltungsrat mit insgesamt 16 Mitgliedern, in dem die Vertreter der Entwicklungsländer die Mehrheit haben, wird den Anpassungsfonds managen. Der Verwaltungsrat wird von einem Sekretariat unterstützt, das bei der GEF angesiedelt ist. Als Interim-Treuhänder fungiert die Weltbank; sie wird einen Treuhandfonds einrichten, in den die Erlöse aus dem Verkauf der für den AF bereitgestellten Emissionszertifikate eingezahlt werden. Der Verwaltungsrat wird seine Arbeit bereits im Frühjahr 2008 aufnehmen. Die Mitglieder des Verwaltungsrats und deren Vertreter werden von Regierungen benannt. Für Deutschland ist Marita Steinke, BMZ, in das Board gewählt worden.

oped Countries verschiedene Verhandlungsziele erreicht: Sie haben eine anerkannte Mitgliedschaft im Governance Body (Leitungsgremium) des Fonds, Bangladesch wurde zunächst dafür gewählt. Ein Fast-Track-Prozess und direkte Zugangsmöglichkeiten zu dem Fonds wurden akzeptiert.

Dass der Anpassungsfonds eine weit bedeutendere Zukunft haben kann, wird im verabschiedeten Verhandlungstext über den beim nächsten Klimagipfel in Polen (Dezember 2008) stattfindenden Review des Kyoto-Protokolls deutlich. Demnach wird es nun – darauf hatten vor allem die kleinen Inselstaaten und die afrikanischen Staaten gedrängt – Verhandlungen darüber geben, ob die internationale Umweltabgabe in Zukunft nicht nur durch den projektbasierten Emissionshandel mit Entwicklungsländern (CDM), sondern auch durch den projektbasierten Emissionshandel mit Industrieländern (Joint Implementation) und den internationalen Emissionshandel gespeist werden wird. Alleine dadurch würde ein Vielfaches an Finanzmitteln in diesen Fonds fließen. Wenn die Reduktionsziele wie notwendig verschärft werden, würde diese Summe noch einmal deutlich gesteigert.

Darüber hinaus ist im Bali-Aktionsplan von der Notwendigkeit, durch „innovative Methoden der Finanzierung“ (BAP, 1e, iii) die Anpassungsbemühungen besonders betroffener Entwicklungsländer zu unterstützen, die Rede. Über den Zugang zu „angemessenen, vorhersagbaren und nachhaltigen finanziellen Ressourcen“<sup>14</sup> sowie neuen und zusätzlichen finanziellen Ressourcen wird nun bis 2009 verhandelt werden.

Damit ist auch in diesem Bereich die notwendige Verhandlungsagenda gelegt, um bis 2009 die notwendigen Ergebnisse zu erreichen. Allerdings bedarf es auf dem Weg nach Kopenhagen auch hier noch zahlreiche Hürden zu überwinden.

**Handlungsbedarf:** Große Anstrengung muss darauf gerichtet werden, in den nächsten Monaten die neuen innovativen Finanzmechanismen zu identifizieren, die die notwendigen Finanzströme zur Finanzierung von Anpassung (sowie Technologie und Waldschutz) generieren können. Zentral für den Erfolg eines wegweisenden Abkommens von Bali wird sein, dass Instrumente, die dem Klimaschutz dienen, dieses Geld generieren. Dies hat nicht nur den Vorteil, dass zunehmend das Verursacherprinzip eingeführt wird, sondern es hat auch verhandlungsstrategische Vorteile. Denn nur wenn die Schwellen- und Entwicklungsländer auch ein Abkommen mit wirklich ehrgeizigen Klimaschutzzielen unterstützen, wird dann auch das notwendige Geld für Anpassung, Technologiefinanzierung und Waldschutz generiert. Durch diese Verknüpfung kann die anfangshaft sichtbare Koalition zwischen Entwicklungs- und progressiven Industrieländern zum Nutzen beider gestützt werden. So kann das Klimaregime zum sich selbst finanzierenden System werden.

---

<sup>14</sup> Besonders bemerkenswert ist, dass es erstmals eine starke Verhandlungs-Koalition zwischen den Least Developed Countries und den AOSIS-Staaten gab. Diese Koalition setzte innerhalb der Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer und bei den entscheidenden Verhandlungen innerhalb der „Friends of the President“ diese Formulierung durch.

***Erwartung 9:** Innovative Instrumente der Risikoteilung zwischen Industrie- und Schwellenländer (z.B. Kofinanzierung von Versicherungsinstrumenten).*

#### **Ergebnis von Bali:**

Das Bali-Aktionspaket hat mutig den Weg zu neuen Instrumenten für Anpassung und Risikoteilung eingeschlagen. So werden nun Methoden „zur Anreizsetzung für Anpassungsaktivitäten“ sowie „Risikomanagement und Risikoverringerungsstrategien einschließlich Risikoteilungs- und -transfermechanismen wie Versicherung“ (BAP, ci) verhandelt. Ein Vertreter von Germanwatch hat in Bali im Namen der Munich Climate Insurance Initiative (MCII) ein Statement dazu im Plenum im Rahmen des Nairobi-Arbeitsprogramms zu Auswirkungen, Vulnerabilität und Anpassung (NWP) vorgetragen.<sup>15</sup> Dieser Verhandlungsstrang kann tatsächlich die Tür für innovative Instrumente zur Risikoteilung zwischen Industrie- und Schwellenländern öffnen. Er kann einen Weg bahnen, wie das Verursacherprinzip zur Absicherung der besonders betroffenen Menschen in Entwicklungsländern in konkrete Instrumente gegossen werden kann. Außerdem eröffnet es eine Möglichkeit, wie neben öffentlichen Mitteln auch Gelder des Finanzmarktes zur Absicherung dieser Menschen eingesetzt werden kann. Darüber hinaus können innovative Finanzströme nun ins Spiel kommen, da im Technologiestrang der Verhandlungen ausdrücklich auch Anpassungstechnologien aufgenommen sind. Dieses Paket soll aber mit innovativen Finanzinstrumenten verknüpft werden. Im Idealfall können so auch Anreizsysteme für Anpassung in Entwicklungs- und Schwellenländern gestaltet werden. Allerdings steckt der Teufel im Detail.

**Handlungsbedarf:** Zusammen mit den relevanten Akteuren (u.a. MCII, WFO) sollten hier schnell Pilotprojekte auf den Weg gebracht werden. Diese Akteure und interessierte Regierungen sollten in den kommenden Monaten hierzu konkrete Verhandlungsvorschläge erarbeiten.

***Erwartung 10:** Investitionsrelevanz: Es bedarf einer Rahmensetzung, die einerseits für den internationalen Emissionshandel „long, loud and legal“ (langfristig, für Investoren wahrnehmbar und verbindlich)<sup>16</sup> ist; und die andererseits zusätzliche Anreize für Technologieentwicklung und deren deutlich beschleunigten Einsatz vorsieht. Der Finanzmarkt muss das klare Signal von Bali bekommen, dass es nach 2012 mit deutlich verschärften Zielen und weit deutlicherem CO<sub>2</sub>-Preissignal weitergehen wird.*

#### **Ergebnis von Bali:**

In Bali hat der Finanzmarkt das eindeutige Signal bekommen: Das internationale Klimaschutzregime wird nicht etwa mit der ersten Phase des Kyoto-Protokolls auslaufen. Vielmehr spricht nun alles dafür, dass es

- ein internationales Post-2012-Abkommen geben wird
- dass dieses an ernsthafteren Zielen als bisher orientiert sein wird, und
- dass der internationale Emissionshandel weiter ausgebaut und der CDM reformiert werden wird.

Alleine dieses Ergebnis wird ein erstes Preissignal für den internationalen Finanzmarkt aussenden, denn nach den Ergebnissen des UN-Klimagipfels von Bali hat der Finanz-

<sup>15</sup> Stellungnahme von Christoph Bals am 4.12.07

<sup>16</sup> vgl. defra, dti, The Climate Group, UK Trade & Investment, 2006: An agenda for action across business and government; presentation

markt eine weit größere Sicherheit über die Zukunft des CO<sub>2</sub>-Marktes als vorher. Allerdings wird die letztlich notwendige Sicherheit für ein Signal in der notwendigen Höhe erst mit dem Abschluss und dann der Ratifizierung eines völkerrechtlich verbindlichen Abkommens mit den notwendigen Reduktionszielen gegeben sein.

**Handlungsbedarf:** Die Bereitschaft der Investoren, die Investitionen weg von den CO<sub>2</sub>-intensiven Anlagen zu verschieben, bemisst sich an zwei Faktoren, der Rendite und dem Risiko. Während der Emissionshandel die Rendite von treibhausgas-armen Investitionen erhöht, müssen weitere, ergänzende Finanzmarktinstrumente auf den Weg gebracht werden, die das Risiko von Investitionen „herunterkaufen“. Dazu muss die Politik die notwendigen Rahmenseetzungen vornehmen, die internationalen Entwicklungsbanken müssen entsprechende Fonds zur Risikoübernahme auflegen, die auch für private Finanzmarktakteure attraktiv genug sind.

*Erwartung 11: Rahmenseetzung, die einen kräftigen Technologieschub ermöglicht;*

*Erwartung 12: Anstoß von Innovation und Technologie-Kooperation (Süd-Süd; Nord-Süd);*

### **Ergebnis von Bali:**

Es wurde deutlich, dass unter dem über 15 Jahre als träge und für wenig innovative Verhandlungen bekannten Stichwort „Technologietransfer“ die Schwellen- und Entwicklungsländer nun eine anspruchsvolle Agenda vorbereitet hatten, die das Thema zu einem der zentralen Kernthemen eines künftigen Abkommens macht. Es gelang dieser Ländergruppe durchzusetzen, dass das Thema künftig in dem Verhandlungsgremium verhandelt wird, in dem es auch um die Implementierung geht (SBI)<sup>17</sup>, nicht mehr nur im Segment der wissenschaftlichen und technischen Beratung (SBSTA)<sup>18</sup>. Außerdem setzten sie durch, dass die Technologietransferversprechen (ebenso wie die Anpassungsunterstützung) der Industriestaaten in Zukunft mess- und verifizierbar sein sollen.

Die Vertragsstaatenkonferenz hat darüber hinaus ein umfassendes **Arbeitsprogramm zur Technologie-Zusammenarbeit** beschlossen, das Maßnahmen zur Verbesserung von Technologiekooperationen erarbeiten soll. Dass es hier um ganz neue Ansätze geht, zeigt sich schon daran, dass dabei insbesondere auch die Möglichkeiten des Kohlenstoffmarktes einbezogen werden sollen. Die GEF ist beauftragt, im Mai 2008 einen Vorschlag für ein **strategisches Arbeitsprogramm** zur Verbesserung von Technologiekooperationen von Entwicklungsländern vorzulegen. Auch dieses soll sich nicht nur auf Technologien für die Treibhausgasverringerung, sondern auch für die Anpassung beziehen.

**Handlungsbedarf:** In den Verhandlungen um Technologien wird es in den nächsten Monaten viel Dynamik geben.

- Erstens: Die US-Regierung will eine Serie von fünf Treffen der Großemittenten unter den Staaten (so genannte Major Emitters Meetings (MEM)) bis zum G8-Gipfel in Japan durchführen, in deren Zentrum die Debatte um Technologien und sektorale Abkommen stehen soll. Angesichts der Reaktion der eingeladenen Industrie- und Schwellenländer sowie der Ergebnisse von Bali scheint inzwischen die Gefahr relativ gering, dass die Strategie des Weißen Hauses, dadurch den UN-Prozess zu unterminie-

<sup>17</sup> Subsidiary Body for Implementation

<sup>18</sup> Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice

ren<sup>19</sup> sowie verbindliche Zielsetzungen plus Technologievereinbarungen durch unverbindliche Technologievereinbarungen zu ersetzen, gelingt. Wenn der Prozess so umgestaltet werden soll, dass er zumindest unter einer neuen US-Regierung eine konstruktive Rolle spielen kann, dann bedarf dies der Festlegung einer Reihe prozessualer und prinzipieller Kriterien. Dazu gehört etwa, dass die Umsetzung der Absprachen gemäß der im UN-Prozess zu entwickelnden Kriterien überprüft wird. Dies dient der Ernsthaftigkeit der Absprachen sowie der Einbeziehung in den UN-Prozess. Zentral scheint zu sein, die Debatte auf Bereiche zu fokussieren, die teilweise ergänzend (zum Beispiel internationale Standards für Autos, Wettbewerb für nachhaltige Mobilitätslösungen für Megacities), zum Teil als Vorarbeit für den UNFCCC-Prozess (z.B. sektorales Abkommen zum Flugverkehr, Finanzierungslösungen für kohlenstoff- und risikoarme Technologien) diese Themen bearbeiten. Insbesondere im Autobereich könnte es interessant sein, im Rahmen der großen Industrie- und Schwellenländer gemeinsam ehrgeizige Effizienzstandards zu vereinbaren, da hier alle großen Herstellernationen und Märkte mit am Tisch sitzen.

- Zweitens ist wichtig, dass durch den vorgesehenen Erneuerbaren-Energien-Gipfel (März, USA, in der Nachfolge zur Renewables2004 und dem Erneuerbaren-Gipfel in Peking) Impulse ausgehen, wie diese Technologien weltweit massiv vorangebracht werden können, andererseits aber auch kritische Aspekte (etwa in Bezug auf Agrokraftstoffe) berücksichtigt werden können.
- Drittens scheint es zentral, dass die EU mit jedem der großen Schwellenländer zentrale Handlungsnotwendigkeiten im Technologietransfer-Bereich identifiziert und festlegt, wie sich dabei bilaterale und multilaterale Handlungsansätze ergänzen können. Wichtig ist dabei, – neben dem Technologietransfer im klassischen Sinne –, wie auch politische Rahmensetzungen transferiert werden können, die Technologien der Erneuerbaren Energien und Energieeffizienz massiv in den Markt einführen. Das deutsche Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) ist bereits ein „Exportschlager“, der sich zu weiterer Nachahmung eignet.
- Es wäre auch sinnvoll, gemeinsam mit den besonders betroffenen Entwicklungsländern Handlungsnotwendigkeiten im Bereich der Anpassung an den Klimawandel zu erarbeiten. Auch hier geht es nicht alleine um „harte“ Technologien, sondern auch um Strategien, wie marginalisierte und besonders betroffene Menschen von Schutzkonzepten – wie etwa Frühwarnsystemen – profitieren können.

### **... 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!

<sup>19</sup> Nach unserem Kenntnisstand ist diese Strategie im Weißen Haus durchaus noch auf dem Tisch, auch wenn sie in der US-Regierung inzwischen sehr umstritten ist.

# Germanwatch

Wir sind eine gemeinnützige, unabhängige und überparteiliche Nord-Süd-Initiative. Seit 1991 engagieren wir uns in der deutschen, europäischen und internationalen Nord-Süd-, Handels- und Umweltpolitik.

Ohne strukturelle Veränderungen in den Industrieländern des Nordens ist eine sozial gerechte und ökologisch verträgliche Entwicklung weltweit nicht möglich. Wir setzen uns dafür ein, die politischen Rahmenbedingungen am Leitbild der sozialen und ökologischen Zukunftsfähigkeit für Süd und Nord auszurichten.

Unser Engagement gilt vor allem jenen Menschen im Süden, die von den negativen Auswirkungen der Globalisierung und den Konsequenzen unseres Lebens- und Wirtschaftsstils besonders betroffen sind. Wir treten dafür ein, die Globalisierung ökologisch und sozial zu gestalten!

Germanwatch arbeitet an innovativen und umsetzbaren Lösungen für diese komplexen Probleme. Dabei stimmen wir uns eng mit Organisationen in Nord und Süd ab.

Wir stellen regelmäßig ausgewählte Informationen für Entscheidungsträger und Engagierte zusammen, mit Kampagnen sensibilisieren wir die Bevölkerung. Darüber hinaus arbeiten wir in gezielten strategischen Allianzen mit konstruktiven Partnern in Unternehmen und Gewerkschaften zusammen, um intelligente Lösungen zu entwickeln und durchzusetzen.

Zu den Schwerpunkten unserer Arbeit gehören:

- Verantwortungsübernahme für Klimaschutz und Klimaopfer durch wirkungsvolle, gerechte Instrumente und ökonomische Anreize
- Gerechter Welthandel und faire Chancen für Entwicklungsländer durch Abbau von Dumping und Subventionen im Agrarhandel
- Einhaltung sozialer und ökologischer Standards durch multinationale Unternehmen
- Ökologisches und soziales Investment

Möchten Sie uns dabei unterstützen? Für unsere Arbeit sind wir auf Spenden und Beiträge von Mitgliedern und Förderern angewiesen. Spenden und Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar.

Weitere Informationen erhalten Sie unter [www.germanwatch.org](http://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](mailto:info@germanwatch.org)

Internet: [www.germanwatch.org](http://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 .....