

# EIN UNZUREICHENDER DURCHBRUCH

BEWERTUNG DES KLIMAGIPFELS VON DURBAN



## Zusammenfassung

Die Erwartungen an den Klimagipfel von Durban waren im Vorfeld äußerst gering. Der UN-Verhandlungsprozess zum Klimawandel sah sich an einem Scheideweg. In Durban konnte nun verhindert werden, dass sich die Welt – wie von den USA angepeilt – auf Dauer mit einem rechtlich unverbindlichen Klimaschutz zufrieden gibt. Stattdessen wurde ein gemeinsamer Fahrplan für ein rechtlich verbindliches Regime durchgesetzt. Die Lokomotive dazu ist die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls. Zudem wurden eine Reihe wichtiger Entscheidungen zur Operationalisierung der Vereinbarungen von Cancún getroffen. Die große und in Durban unerledigte Aufgabe besteht nun in der Erhöhung der Klimaschutzambition so bald wie möglich, um das Einhalten des 2°C-Limits überhaupt noch zu ermöglichen.

Dieses Hintergrundpapier analysiert und bewertet zentrale Diskussionen und Ergebnisse des Klimagipfels von Durban und zeigt wichtige nächste Schritte auf.

## Impressum

### Autoren:

Sven Harmeling, Christoph Bals, Kristin Gerber, Manfred Treber, Rixa Schwarz, Christoph Hessling, Linde Griebhaber, Dirk Rommeney, Sönke Kreft, Alpha O. Kaloga

**Redaktion:** Charlotte Haberstroh, Gerold Kier

### 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

Schiffbauerdamm 15

D-10117 Berlin

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

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

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

Dezember 2011

11-2-24

978-3-939846-98-7

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter:

**[www.germanwatch.org/de/3367](http://www.germanwatch.org/de/3367)**



Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und der Europäischen Union. Für den Inhalt ist alleine Germanwatch verantwortlich.

---

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Nach dem Durchbruch für rechtliche Verbindlichkeit in Durban: Jetzt die Ambitions- und Finanzierungslücke schließen .....</b>	<b>4</b>
1.1	Der Blick zurück: Die Klimagipfel in Kopenhagen und Cancún .....	5
1.2	Der Blick nach vorne: Die Strategie für die Zukunft .....	7
<b>2</b>	<b>Wichtige Verhandlungsthemen im Detail .....</b>	<b>9</b>
2.1	Kyoto-Protokoll und Perspektive für ein rechtlich verbindliches Gesamtabkommen .....	10
2.2	Klimafinanzierung .....	15
2.3	Internationaler Flug- und Seeverkehr .....	18
2.4	Review .....	20
2.5	Shared Vision .....	22
2.6	Anpassung an die Folgen des Klimawandels .....	23
2.7	LULUCF .....	25
2.8	REDDplus .....	26
2.9	Monitoring, Berichterstattung und Verifizierung (MRV) .....	28
2.10	CCS im CDM .....	30

# 1 Nach dem Durchbruch für rechtliche Verbindlichkeit in Durban: Jetzt die Ambitions- und Finanzierungslücke schließen

Das Ergebnis von Durban hat zwei Gesichter. Das eine ist die neue geopolitische Situation: In den vergangenen sechs Jahren wurden die klimapolitischen Verhandlungen in zwei getrennten Strängen durchgeführt. Der erste Verhandlungsstrang beschäftigte sich mit den zukünftigen Klimaschutzzielen der Industrieländer unter dem Kyoto-Protokoll (mit Ausnahme der USA). Der zweite beinhaltete Verhandlungen über Klimaschutzverpflichtungen der Entwicklungs- und Schwellenländer sowie den USA – also denjenigen, die keine bindenden Emissionsverpflichtungen wollten - und darüber hinaus Aspekte der finanziellen und technologischen Zusammenarbeit für Klimaschutz und Anpassung zwischen allen Industrie-, Entwicklungs- und Schwellenländern. Diese Teilung ist Ende 2012 Geschichte. Damit erkennt auch die Klimadiplomatie an, dass sich die Welt in den vergangenen 20 Jahren stark verändert hat und dass die ehemals wirtschaftlich derart dominierenden Industrieländer auf Augenhöhe mit den Schwellenländern stehen. Damit ist sowohl das "Ende der Freiwilligkeit" eingeläutet als auch das Ende der Zeit, in der Schwellenländer keine absoluten Begrenzungsverpflichtungen haben. Die Bewegung der großen Schwellenländer in diese Richtung – insbesondere von China und Indien – verändert die Klima-Geopolitik und hat das Potenzial, die USA und Kanada in die Defensive zu bringen.

Das andere Gesicht ist das der Klimaschutzpolitik. Dort fehlt den Beschlüssen von Durban weitgehend die Substanz. Die notwendige weltweite Kehrtwende zur Beschränkung der Erwärmung auf unter 2°C wurde nicht angegangen, jetzt sind gerade mal 3,5 bis 4°C Erwärmung in Reichweite. Das bedeutet: Die Zeit drängt nun noch mehr. Denn nach dem Durban-Fahrplan sollen die nächsten völkerrechtlich verbindlichen Ergebnisse zur Emissionsminderung zwar schon im Jahr 2015 vereinbart sein, sie sollen jedoch erst 2020 in Kraft treten. Das ist zu spät, um zu erreichen, dass die weltweiten Emissionen ab 2015 (oder allerspätestens 2020) sinken - für das Einhalten des 2°C-Limits wäre dies aber notwendig.

Die nächsten drei Jahre werden jetzt von der Debatte geprägt sein, ob die notwendige Ambition – innerhalb und außerhalb des Prozesses – noch erreicht werden kann. Eine gewisse Unterstützung erhält dieses Unterfangen erstens dadurch, dass in Durban, eher nebenbei, der sogenannte 'erste periodische Review' (2013–2015) beschlossen wurde. Dieser soll in den ersten zwei Jahren im Rahmen einer technischen Phase die neuen Erkenntnisse der Klimawissenschaft (insbesondere die des Fünften Sachstandsberichts des Weltklimarates IPCC) analysieren und im Jahr 2015 zu angemessenem Handeln der Staatengemeinschaft hin zu mehr Klimaschutz führen, um noch unter 2°C Erwärmung zu bleiben.

Zweitens wurde von allen Ländern die Initiierung eines Arbeitsprogramms vereinbart, das es noch zu konkretisieren gilt, um die Ambition im Klimaschutz so bald wie möglich zu

erhöhen. Drittens müssen die Staaten, die - wie die EU - die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls ratifizieren wollen, schon im Mai ihre Ziele bis 2017/2020 einreichen, die dann im Dezember beim Klimagipfel in Katar (COP18) endgültig verabschiedet werden sollen. Innerhalb der nächsten fünf bis zwölf Monate gilt es also für die EU, ihr Ziel so zu erhöhen, dass es mit dem in Durban erneut als notwendig erkannten 2°C-Limit vereinbar ist. Für die EU bedeutet dies, dass sie ihr Ziel de facto<sup>1</sup> auf 30% bis 2020 (gegenüber 1990) erhöhen muss. War es vorher ein taktisches Argument, diese Erhöhung des Ziels unter der dänischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2012 zu erreichen, so ist dieser Zeitplan nun durch die Notwendigkeit, im Mai das Ziel bei UNFCCC einzureichen, objektiviert.

Nur wenn die EU auf 30% erhöht, kann die in Durban ad hoc entstandene Allianz für Ambition - mit den kleinen Insel- (AOSIS) und den ärmsten Staaten (LDC) - den notwendigen Druck auf die anderen entfalten.

### **1.1 Der Blick zurück: Die Klimagipfel in Kopenhagen und Cancún**

In Kopenhagen (2009) war der Versuch des "großen Wurfs" gescheitert, ein faires, rechtlich verbindliches und wissenschaftlich begründetes Abkommen für den internationalen Klimaschutz zu verabschieden. Danach stand die internationale Klimadiplomatie vor der Frage, wie auf dem Scherbenhaufen von Kopenhagen – trotz des immensen Vertrauensverlustes durch Verfahren und Ergebnis des Gipfels – wieder eine Aufwärtsspirale in Gang gebracht werden könne.

In Cancún (2010) gelang es, vieles von dem, was in Kopenhagen schon möglich gewesen wäre, "einzusammeln" und in den Abkommen als Beschluss festzuhalten. Zudem wurde von der Staatengemeinschaft zum ersten Mal verabschiedet, den globalen Klimawandel auf weniger als 2°C, wenn nicht sogar 1,5°C zu begrenzen. Zugleich wurden die freiwilligen Klimaschutz-Selbstverpflichtungen von Kopenhagen als (nur begrenzt verbindliche) Beschlüsse festgehalten. Doch es ist offensichtlich, dass diese Ziele die Welt eher auf den Weg zu 3 bis 4°C Temperaturerhöhung führen.

In Durban konnte nun verhindert werden, dass sich die Welt – wie von den USA angepeilt – auf Dauer mit einem rechtlich unverbindlichen Klimaschutz zufrieden gibt. Stattdessen wurde ein gemeinsamer Fahrplan für ein rechtlich verbindliches Regime durchgesetzt. Die Lokomotive dazu ist die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls. Es sind wohl fast nur noch europäische Staaten, die diese bestreiten (aber insbesondere bei Australien und Neuseeland scheint es nicht ausgeschlossen, dass sie sich ebenfalls beteiligen). Durch diese Vorreiterrolle war die EU in einer weitaus komfortableren Verhandlungslage als in Kopenhagen. Die großen Gruppen der gegenüber dem Klimawandel besonders verletzlichen Entwicklungsländer sahen die EU als Verbündeten im Kampf, die notwendige rechtliche Verbindlichkeit so weit wie möglich durchzusetzen. Ohne diese Allianz wäre der Gipfel gescheitert oder mit sehr schlechten Ergebnissen geendet. Auch die großen Schwellenländer sahen in der EU ihren wichtigsten Verhandlungspartner. Die

---

<sup>1</sup> Es gibt verschiedene Wege dies zu tun, deshalb hier die Formulierung "de facto". Wie meist in der Klimapolitik gilt hier: entscheidend ist, was hinten raus kommt ...

Vorreiterrolle in Bezug auf rechtliche Verbindlichkeit ermöglichte es der EU die anderen zum Start des Gleisbaus für ein internationales Abkommen zu bewegen.

Die Entscheidungen von Durban können daher in drei Bereiche eingeordnet werden:

1. Der Gleisbau für ein neues Klima-Regime hat begonnen: Mit der Etablierung der neuen "Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action" (Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur Durban-Plattform für verstärktes Handeln) wurde ein Prozess lanciert, der in einem für alle Länder rechtlich verbindlichen Abkommen münden soll ("develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the UNFCCC applicable to all Parties"). Dieses soll bis 2015 verhandelt und dann ab 2020 umgesetzt werden. Da allerdings absehbar ist, dass die USA erstens bis zum Abschluss des Vertrages im Jahr 2015 ihre Ambition (minus 17 Prozent gegenüber 2005) nicht steigern können und vor 2020 ein rechtlich verbindliches Abkommen nicht ratifizieren werden, müssen insbesondere die EU und die großen Schwellenländer bis 2015 die mutige Entscheidung treffen: Sind sie zu der notwendigen Ambition und rechtlichen Verbindlichkeit dennoch bereit? Dieses Signal böte zudem die einzige realistische Chance, dass die USA sich relativ zügig doch anschliesse. (Ambition und rechtliche Verbindlichkeit mit den USA kann es nur geben, wenn die anderen zunächst die Bereitschaft zeigen, ohne USA voranzugehen.) Zwar fehlt in den Durban-Entscheidungen ein Hinweis darauf, dass auch in Zukunft das Prinzip der "gemeinsamen aber differenzierten Verantwortung und Handlungsfähigkeit" gelten soll. Aber da die Verhandlungen im Kontext der UN-Klimakonvention stattfinden werden, wird dieses Prinzip dennoch eine zentrale Rolle spielen. Allerdings ist auch klar, dass dies nicht mehr wie in den 90er Jahren interpretiert werden kann: Klimaschutzpflichten gibt es nur für die Industrieländer. Auch China räumte ein: "Die Welt hat sich geändert." Hier ist nun das Einfallstor, mit den Schwellenländern Vorschläge wie den Budgetansatz des WBGU ernsthaft als Grundlage der Annäherung zu testen.

2. Die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls als Lokomotive für ein rechtlich verbindliches Gesamtregime soll am 1.1.2013 starten: Die zweite Verpflichtungsperiode wurde im Grundsatz beschlossen. Allerdings ist noch unklar, ob sie bis 2017 oder 2020 dauern soll; diese Frage sowie weitere Regeln sollen im Jahr 2012 weiter verhandelt werden. Dazu gehören auch die Emissionsminderungsziele der Industrieländer, die in der zweiten Verpflichtungsperiode mitmachen werden (vermutlich sind das nur die EU, Norwegen und die Schweiz - evtl. auch Australien und Neuseeland); Indem diese Staaten mit dem Kyoto-Protokoll vorangehen, erhöhen sie - wie in Durban gesehen - massiv den Druck auf das tatsächliche Zustandekommen eines rechtlich verbindlichen Abkommens bis 2015. Zudem steigern sie die Chance, dass wichtige Teile des Kyoto-Protokolls nicht jahrelang neu verhandelt, sondern im neuen Abkommen übernommen werden.

3. Operationalisierung der Vereinbarungen von Cancún: Dies geschah durch eine Reihe von Entscheidungen, darunter die Gründung von Institutionen wie dem neuen Green Climate Fund zur Unterstützung von Klimaschutz und Anpassung in Entwicklungsländern, den Komitees für Anpassung und Finanzierung, der Konkretisierung von Arbeitsprogrammen zu Anpassung etc (s. auch Kapitel 2).

## 1.2 Der Blick nach vorne: Die Strategie für die Zukunft

Nachdem die Verbindlichkeitslücke einigermaßen geschlossen worden ist, muss es in den nächsten drei Jahren darum gehen, die Ambitions- und – eng damit verknüpft – die Finanzierungslücke zu schließen. Dies ist die Grundlage, um 2015 einerseits das neue Post-2020-Abkommen zu verabschieden (das rechtlich verbindliche Reduzierungs- und Begrenzungsziele für alle großen Emittenten enthält) und andererseits die bis dahin erreichten Aktivitäten und Beschlüsse für gesteigerte Klimaschutzambition für die Zeit vor 2020 zu bündeln. Diese Ambitionssteigerung darf also nicht erst 2015 beginnen, sondern muss sofort in Angriff genommen werden. Die bereits angesprochene notwendige Steigerung des 20-Prozent-Ziels der EU könnte den Startschuss für den Wettlauf zu mehr Ambition bedeuten.

In Durban wurde dazu ein Arbeitsplan beschlossen, der allerdings noch konkretisiert werden muss. Hierzu sind Regierungen und andere Akteure aufgefordert, bis zum 28. Februar ihre Sichtweise zu Optionen für die Ambitionssteigerung darzulegen, bei der ersten Verhandlungssitzung (wahrscheinlich im Mai in Bonn) soll zudem ein Workshop stattfinden. Dieser Aufruf bietet für vielfältige Akteure die Möglichkeit, auf mehr Ambition hinzuwirken.

Es ist absehbar, dass das Schließen der Ambitions- und Finanzierungslücken nicht vom UN-Klimaverhandlungsprozess alleine geleistet werden kann. Es geht um eine Strategie, die *Handeln*, *Verhandeln* und den Aufbau von *Allianzen* miteinander verknüpft.

### Handeln

- Unabhängig von den internationalen Verhandlungen sind jetzt alle Staaten, Regionen, Kommunen, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteure gefragt, den Nachweis zu erbringen, dass weit mehr möglich ist, als die Staaten bei den Klimagipfeln in Kopenhagen und Cancún auf den Tisch gelegt haben. Für die internationale Debatte ist dabei besonders wichtig, ob die Energiewende in Deutschland gelingt und damit ein großes Industrieland zeigt, dass durch Erneuerbare Energien und Energieeffizienz der Umbau zu einem klimafreundlichen Wohlstandsmodell mit Energiesicherheit und ausreichend Arbeitsplätzen möglich ist. Zugleich schaut die Welt auf China: Werden die im neuen Fünfjahresplan (März 2011) etablierten "Low Carbon Development-Zonen", die immerhin 300 Mio. Menschen umfassen, eine Erfolgsgeschichte? Ein Pfad, der auch dem Rest Chinas und anderen Schwellenländern zeigt: Wohlstand und Energiesicherheit lassen sich heute nur noch auf einem kohlenstoffarmen Weg erreichen. Der Erfolg dieser beiden "Großexperimente" wird maßgeblich über das Tempo der künftigen internationalen Klimapolitik entscheiden.

- Die EU müsste die Erhöhung ihres 20-Prozent-Ziels auf 30 Prozent zu einer Investitionsstrategie (Energieeffizienz, Erneuerbare Energien, Stromnetze und -speicher ...) ausgestalten, die die Bekämpfung der Wirtschaftskrise mit der Klimakrise verknüpft. Dies kann ein wesentlicher Bestandteil der Strategien und Prozesse zu Green Growth (OECD), Green Economy (Rio20+) und Low Carbon Development (Cancún Agreement) sein, zu denen sich Deutschland und die EU verpflichten bzw. bereits verpflichtet haben.

## Verhandeln

Im UN-Klimaverhandlungsprozess geht es in Bezug auf die Ambitionsücke insbesondere darum:

1. eine Strategie zur Ambitionssteigerung vor 2015 zu befördern;
2. bis 2015 eine Strategie zu beschließen, wie die dann noch verbleibende Lücke für den Klimaschutz bis 2020 geschlossen werden kann;
3. 2015 ein rechtlich verbindliches Abkommen für die Zeit nach 2020 mit der notwendigen Ambition zu beschließen. Wenn dies – was absehbar ist – nicht mit den USA geschehen kann, sollte dies als plurilaterales Abkommen ausgestaltet werden;
4. In der G20 müssen die notwendigen Vorentscheidungen getroffen werden, wie die Industrieländer ihr Versprechen einhalten wollen, die Mobilisierung von Klimageldern für Klima- und Regenwaldschutz in Entwicklungsländern so zu steigern, dass dies 2020 einen Geldfluss von 100 Mrd. US-Dollar jährlich ausmacht. UNFCCC ist dann der "Landeplatz" für entsprechende Beschlüsse:
5. Im Viereck zwischen EU, G20, UNFCCC, ICAO/IMO<sup>2</sup> gilt, es endlich verbindlichen Klimaschutz für den internationalen Flug- und Schiffsverkehr so festzulegen, dass nicht nur die Emissionen begrenzt, sondern auch erhebliche Gelder für den internationalen Klimaschutz und Anpassung freigesetzt werden. Die EU sollte die gegenwärtige Aufregung um die Einbeziehung des internationalen Flugverkehrs in den EU-Emissionshandels dazu nutzen, eine solche internationale Vereinbarung voranzutreiben. Außerdem gilt es, die Diskussion um die Einführung einer Finanztransaktionssteuer zum Erfolg zu führen. Ein Teil der Einnahmen sollte für Klimazwecke genutzt werden.

## Allianzen

Aufbauend auf der oben erwähnten Ad-hoc-Allianzbildung in Durban muss nun die Zusammenarbeit mit progressiven Entwicklungs- und Schwellenländern konsolidiert werden. Eine solche Allianz kann die notwendige Dynamik erzeugen. Schrittweise müssen in den nächsten drei Jahren dabei besonders relevante Staaten einbezogen werden. Dies gilt es bilateral vorzubereiten: Die South African Renewables Initiative (SARI) – eine Partnerschaft von vier südafrikanischen Ministerien mit Deutschland, dem Vereinigten Königreich, Norwegen, der Schweiz und der Europäischen Investitionsbank – könnte ein Modell für eine solche Allianz mit einem großen Schwellenland werden. Zentral ist es, dass Deutschland und die EU Kooperationen mit China beschließen, die mithelfen, die dortigen Low Carbon Development Zonen zu Erfolgsmodellen für die Bevölkerung und das Klima zu machen. Ob es gelingt eine intelligente Verzahnung verschiedener Allianzen auf den Weg zu bringen, die den Weg zu mehr Ambition bahnen, wird maßgeblich darüber entscheiden, beim Handeln und Verhandeln die notwendige Steigerung der klimapolitischen Ziele und Maßnahmen hinzubekommen. Deutschland ist gut positioniert, in den kommenden beiden Jahren eine solche Vorreiterkoalition zur Schließung der Ambitionsücke aufzubauen. Allerdings müsste dann die Umsetzung der Energiewende ener-

---

<sup>2</sup> ICAO: International Civil Aviation Organisation; IMO: International Maritime Organisation

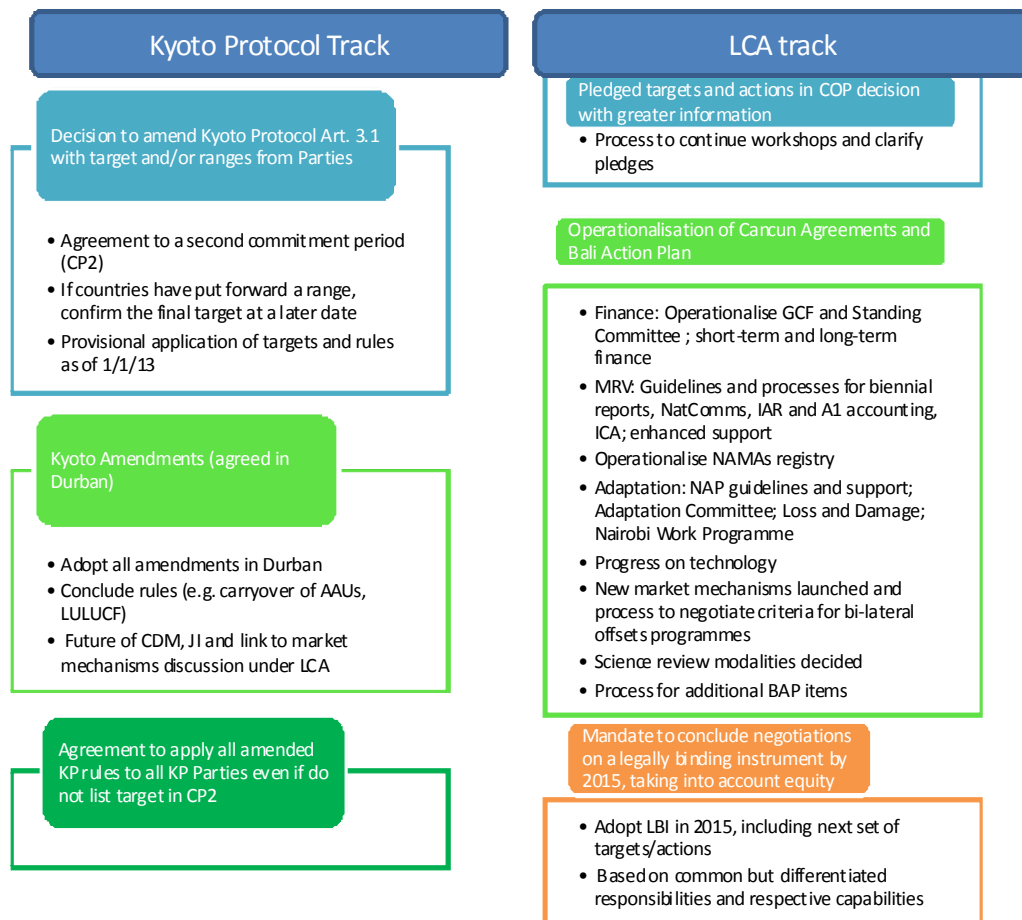


gisch angegangen werden. Klar ist, ohne die großen Schwellenländer und die EU kann eine solche Allianz nicht letztlich erfolgreich sein. Einen solchen Pfad gilt es nun vorzubereiten.

## 2 Wichtige Verhandlungsthemen im Detail

Das Germanwatch-Hintergrundpapier, das vor dem Klimagipfel von Durban veröffentlicht worden war, enthielt folgende Übersicht des World Resources Instituts (WRI), die anschaulich die vielen Verhandlungsthemen unter dem Kyoto-Protokoll (links) und der Konvention (rechts) benennt. Das Gesamtkorsett an Entscheidungen auf beiden Ebenen hat die allermeisten Themen in wichtigen Schritten vorangebracht, wenngleich nicht immer mit inhaltlich befriedigenden Ergebnissen. Die folgenden Kapitel werden bei den aus Sicht von Germanwatch zentralen Themen näher auf die Verhandlungsergebnisse eingehen.

Abbildung 1: Potentielle Meilensteine bei den Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll und unter der LCA



Quelle: World Resources Institute 2011

## 2.1 **Kyoto-Protokoll und Perspektive für ein rechtlich verbindliches Gesamtabkommen**

Die öffentliche Aufmerksamkeit im Vorfeld des Klimagipfels von Durban fokussierte sich vor allem auf die Frage der Zukunft des Kyoto-Protokolls (KP). Dieses wurde insbesondere auf Druck der EU und der großen Gruppe der besonders betroffenen Staaten hin in engem Zusammenhang mit der Perspektive eines rechtlich verbindlichen Abkommens für alle Länder verhandelt wurde.

### **Der Ausstieg Kanadas aus dem Kyoto-Protokoll**

Kanada hat wenige Tage nach Durban verkündet, dass es formal aus dem Kyoto-Protokoll aussteigen wird. Das einzige Industrieland, das absehbar seine Kyoto-Ziele nicht erreichen wird, nutzt eine entsprechende Ausstiegsklausel aus dem Kyoto-Protokoll. Die Regierung Kanadas verhält sich - getrieben von der eigenen Teersand-Industrie - damit wie ein Schuljunge, der aus Angst vor dem Versagen, die Klasse verlässt. Rechtlich kann die Weltgemeinschaft nicht dagegen vorgehen. Es liegt aber nun an ihr, politisch den Preis so hoch zu treiben, dass Kanada den Ausstieg bereut und jeder Nachahmer abgeschreckt ist. Die Verweigerung von Importen von Öl, das aus Teersand mit seiner katastrophalen Klimabilanz gewonnen wird, wäre Seitens der EU ein erster Schritt. Dies ist auch ein Lackmustest für die Europäische Wirtschaft. Sie hat immer ein rechtlich verbindliches Abkommen mit möglichst globaler Beteiligung gefordert. Wenn nun ein Staat dieses Prinzip mit Füßen tritt, gilt es, dem einen Riegel vorzuschieben.

Unter dem Kyoto-Protokoll gab es jetzt die Grundsatzentscheidung, dass es eine zweite Verpflichtungsperiode geben wird. Dies war auch für die Entwicklungs- und Schwellenländer eine wichtige Bedingung, um einem Verhandlungsmandat zu einer rechtlich verbindlichen Vereinbarung auf der Konventionsebene zuzustimmen. Zudem wurden weitere Einzelentscheidungen (u.a. zu Landnutzung, Landnutzungsänderung und Wald, s. 2.7) getroffen. Gleichzeitig sind aber auch zentrale Fragen offen geblieben, die – so die Vereinbarung – in 2012 zum Abschluss gebracht werden sollen, bevor eine zweite Verpflichtungsperiode wirklich in Kraft treten kann<sup>3</sup>:

- Finale Entscheidungen zu den vorgeschlagenen Änderungen am Kyoto-Protokoll (“amendments”), die man in Durban nur “zur Kenntnis” genommen hat; dazu gehören die Klimaschutzziele, die bis zum 1. Mai 2012 an das Klimasekretariat kommuniziert werden sollen, aber auch die Dauer der Verpflichtungsperiode (derzeit enthält der Text noch die Optionen bis Ende 2017 und bis Ende 2020);
- Dazu zählt natürlich auch die Frage, welche Länder am Ende Ziele in die zweite Verpflichtungsperiode einbringen, zusätzlich zu der EU, der Schweiz und Norwegen; es bleibt abzuwarten, wie sich nach den Ergebnissen von Durban bisherige „Wackelkandidaten“ wie Australien entscheiden;
- Die Auswirkungen der Übernahme von nicht verbrauchten Emissionserlaubnissen aus der ersten Verpflichtungsperiode sowie die Konsequenzen der weiteren

<sup>3</sup> [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/awgkp\\_outcome.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/awgkp_outcome.pdf)

Entscheidungen zu Landnutzung etc. sollen überprüft werden, da sie sich massiv auf die Klimaschutzziele bzw. ihre ökologische Integrität auswirken.

Insgesamt wird über die tatsächlichen Klimaschutzziele einer zweiten Verpflichtungsperiode erst im nächsten Jahr entschieden. Bereits im Mai sollen die Kyoto-Staaten in einer Eingabe ihre Ziele ankündigen, die sie im Dezember dann verbindlich übernehmen.

Die AWG-LCA als der zweite zentrale Verhandlungsstrang soll nach der Entscheidung von Durban im nächsten Jahr abgeschlossen werden. Zu den meisten Themen gab es Vereinbarungen, die zum einen einen Großteil der bei COP16 in Cancún auf den Weg gebrachten Prozesse tatsächlich weiter konkretisieren und operationalisieren, gleichzeitig aber auch weitere Arbeit aus der AWG-LCA in andere Verhandlungsprozesse im Rahmen des internationalen Klimaprozesses auslagern (s. Tabelle 1).

**Tabelle 1: AWG-LCA-Verhandlungsthemen und Mandate für andere Organe**

	Verbleibende Aufgaben <sup>4</sup>	Mandatiertes Organ
I shared vision	continue work on peak year and long-term goal, consider the issue of equitable access to sustainable development	AWG-LCA
II.A. mitigation developed countries	Clarify targets, incl. through workshops	AWG-LCA
	development of a common tabular format for electronic reporting of information according to the biennial reporting guidelines; methodologies for reporting financial information in biennial reporting; revision of the guidelines for the review of biennial report, national communication, including national inventory review	SBSTA
	revision of UNFCCC national communication reporting guidelines activities in IAR	SBI
II.B. mitigation developing countries	further the understanding of the diversity of mitigation actions, incl. through workshops	AWG-LCA
	prepare guidelines for domestic MRV	SBSTA
	develop and advance prototype of registry	UNFCCC-Sekretariat
	consideration of aspects related to ICA	SBI
II.C REDD+	consider modalities and procedures for financing results-based actions; prepare decision for COP18	AWG-LCA
II.D sectoral approaches	continue its consideration of a general framework for cooperative sectoral approaches and sector-specific actions with a view to adopting a decision on this matter at its eighteenth session	AWG-LCA
	consider issues related to agriculture, with a view to preparing decision for COP18	SBSTA

<sup>4</sup> Es wurde hier auf eine Übersetzung verzichtet, um die Verknüpfung mit den englischsprachigen Entscheidungstexten zu erleichtern.

II.E various approaches	conduct a work programme to consider a framework, workshops	AWG-LCA
II.F Response measures	Forum on response measures established through COP decision	SBI/SBSTA
III. Adaptation	Modalities and procedures for the Adaptation Committee	Adaptation Committee
IV. finance	Standing Committee established, will start its work in 2012	Standing Committee
	2012 Work programme on long-term finance	AWG-LCA
V. Technology	Matters related to the Climate Technology Centre and Network, incl. recommendation of the host	SBI
	issue the call for proposals for the CTCN	UNFCCC-Sekretariat
VI. capacity-building	further enhance the monitoring and review of the effectiveness of capacity-building by organizing an annual in-session Durban Forum	SBI
	summary report on the Durban Forum for consideration by the Subsidiary Body for Implementation	UNFCCC-Sekretariat
VII. Review	Parties will continue working on the scope of the review	Unklar, wahrscheinlich AWG-LCA
	Conduction of the Review	mit der Unterstützung von SBI and SBSTA

Quelle: eigene Darstellung nach

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_lcaoutcome.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_lcaoutcome.pdf)

Die Auslagerung vieler weiterer Aktivitäten kann es rein praktisch ermöglichen, den in Bali begonnen Verhandlungsprozess AWG-LCA bei der COP18 zu einem Ende zu bringen. Die verbleibenden Fragen sind dann vor allem solche, die für die Verhandlungen zu einem neuen Abkommen (das 2020 in Kraft tritt) (z.B. zum langfristigen globalen Minderungsziel) äußerst relevant sind. Sie könnten möglicherweise dann – falls sie nicht schon in 2012 abgeschlossen werden - in dem neuen Rahmen der in Durban beschlossenen „Ad-hoc Working Group Durban Platform for Enhanced Action“ weitergeführt werden (s.u.).

Die Beendigung der AWG-LCA war (und ist) ein großer Streitpunkt und ist in engem Zusammenhang mit den Verhandlungen zu einem rechtlich verbindlichen Abkommen zu sehen. Ursprünglich war die Position der meisten Entwicklungs- und Schwellenländer, dass - für den Fall eines Mandates zu einem rechtlich verbindlichen Abkommen - dies im Grunde eine Fortführung und Umsetzung des Bali-Aktionsplans (AWG-LCA-Mandat) sein sollte. Dies spiegelte sich auch in den in Durban diskutierten rechtlichen Optionen wider, die sich auf Basis des im November in Madrid abgehaltenen informellen Workshops<sup>5</sup> im Verlauf der Verhandlungen herauskristallisierten.

<sup>5</sup> S. Germanwatch-Hintergrundpapier im Vorfeld des Klimagipfels von Durban, <http://www.germanwatch.org/klima/c17bp.htm>

Tabelle 2: In Durban diskutierte rechtliche Optionen

FULL EFFECTIVE AND SUSTAINED IMPLEMENTATION OF THE CONVENTION 1/CMP.7 and 1/CP.17					
	OPTION 1	OPTION 2a	OPTION 2b	OPTION 2c	OPTION 3
<b>Task</b>	Article 17 Protocol or another legally binding instrument under the Convention	Complete the Bali agreed outcome through: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Article 17 protocol or another legally binding instrument under the Convention</li> </ul>	Complete the Bali agreed outcome through: <ul style="list-style-type: none"> <li>o a legal outcome</li> </ul>	Complete the Bali agreed outcome through: <ul style="list-style-type: none"> <li>o a series of decisions</li> </ul>	Complete the Bali agreed outcome through a series of COP decisions, and begin a process on post-2020
<b>Forum</b>	New Ad-Hoc Working Group and AWG – LCA concluding at COP 17 or COP X	AWG-LCA <i>{through a refreshed mandate}</i>	AWG-LCA	AWG-LCA	AWG-LCA to Complete the Bali agreed outcome, and New Ad-Hoc Working Group for post-2020
<b>Timeline</b>	Adopt a protocol at: <ul style="list-style-type: none"> <li>o COP 18</li> <li>o COP 21</li> </ul>	Adopt a protocol at: <ul style="list-style-type: none"> <li>o COP 18</li> <li>o COP 21</li> </ul>	Adopt a legal outcome at: <ul style="list-style-type: none"> <li>o COP 18</li> <li>o COP 19</li> <li>o COP 21</li> </ul>	Adopt decisions at: <ul style="list-style-type: none"> <li>o COP 18</li> <li>o COP 19</li> <li>o COP 21</li> </ul>	[X]
<b>CONTENT/COVERAGE</b>					
[To be determined based on inputs including IPCC AR5, 2013-2015 Review, etc)					

Quelle: [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/application/pdf/9pm\\_table\\_-\\_indaba\\_options\\_table-8122011.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/application/pdf/9pm_table_-_indaba_options_table-8122011.pdf)

Die letztendlichen Beschlüsse über die rechtliche Form sind in der Entscheidung zur Einrichtung einer „Ad-hoc Working Group Durban Platform for Enhanced Action“ enthalten und zeigen eine rechtliche und eine zeitliche Perspektive auf:<sup>6</sup>

*„4. Decides that the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action shall complete its work as early as possible but no later than 2015 in order to adopt this protocol, legal instrument or agreed outcome with legal force at the twenty-first session of the Conference of the Parties and for it to come into effect and be implemented from 2020;”*

Zeitlich soll nun dieser Verhandlungsprozess bis 2015 abgeschlossen sein und in ein Ergebnis münden, was dann zum Jahr 2020 in Kraft treten soll und daher rechtlich verbindliche Verpflichtungen für die Zeit ab 2020 beinhalten soll. Das rechtliche Ergebnis dieser Textpassage ist schließlich eine Kombination aus den in obiger Tabelle beinhalteten Optionen 1, 2a und 2b.

Die drei genannten Optionen – “Protocol, another legal instrument and an agreed outcome with legal force” - und insbesondere die letzte Option waren Hauptgegenstand und – ergebnis der Verhandlungen in der letzten Nacht von Durban.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_durbanplatform.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_durbanplatform.pdf)

Eine erste Fassung dieses Rechtstexts, die am Freitag Nachmittag (9.12.) veröffentlicht worden war, enthielt noch die Formulierung eines „legal framework applicable to all Parties“, das aber für viele Länder aufgrund seiner rechtlichen Schwäche vollkommen inakzeptabel war. Die zweite Fassung des Textes beinhaltete als Optionen „Protocol and another legal instrument applicable to all Parties“ - basierend auf dem Vorschlag der Schweiz, sich am Text des so genannten Berliner Mandates von 1995 zu orientieren, - das schließlich zur Aushandlung des Kyoto-Protokolls führte.<sup>8</sup>

Entscheidend ist nun, was die rechtliche Bedeutung der vereinbarten Sprachregelung ist bzw. wie sicher damit das Ziel eines rechtlich verbindlichen Abkommens vereinbart ist. Eine Analyse der Legal Response Initiative (LRI) kommt zu folgender Rangfolge der rechtlichen Verbindlichkeit:

1. “legally binding agreement” (strongest bindingness)
2. “agreed outcome with legal force”
3. “legal agreement”
4. “legal outcome applicable to all parties”.

Darüber hinaus schlussfolgert LRI:

*“The terms “legal agreement”, or “agreed outcome with legal force” have similar meanings that connote an agreement between two or more parties and the intention of the parties to be accountable for that agreement. Both of these phrases therefore have some “bindingness”. But the term “a legally binding agreement” even more clearly indicates that the parties intend to be bound. If your objective is to have “bindingness” there is probably no better to unambiguously capture such concept than with “legally binding agreement”. In order to improve on “legally binding agreement” one would stipulate how and where disputes will be resolved and the consequences for breach of agreement.*

*“Legal outcome applicable to all parties” connotes the least amount of “bindingness” as there is no clear indication of an agreement, binding or non-binding. None of these terms alone can make an agreement binding. The substance of the agreement itself is more important than labels ascribed to them.”<sup>9</sup>*

Ein Protokoll ist in der internationalen Rechtssprache ein internationaler Vertrag im Sinne von 1 (legally binding agreement), womit die internationale rechtliche Verbindlichkeit festgelegt ist.<sup>10</sup>

Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass erstens der spezifische rechtliche Charakter noch nicht völlig eindeutig definiert wurde. Die spezifischen Umstände, unter denen die Vereinbarung zustande kam, belegen aber klar, dass eine internationale rechtliche Verbindlichkeit der Kontext der Entscheidung ist. Dies zeigt auch die überwiegende Interpre-

<sup>7</sup> See also Friedman, L.: NEGOTIATIONS: How a belligerent, sleep-deprived crowd in Durban arrived at consensus. <http://www.eenews.net/climatewire/2011/12/13/archive/2?terms=How+a+belligerent%2C+sleep-deprived+crowd+in+Durban+arrived+at+consensus>

<sup>8</sup> Decision 1/CP.1

<sup>9</sup> Legal Response Initiative, 2011

<sup>10</sup> S. <http://en.wikipedia.org/wiki/Treaty>

tation durch die Öffentlichkeit.<sup>11</sup> Daher sollten Versuche, diese rechtliche Mehrdeutigkeit als Argument zu nutzen, von einem international rechtlich verbindlichen Verhandlungsziel abzurücken, zurückgewiesen werden. Allerdings ist zu erwarten, dass "als Preis" für die Eindeutigkeit der rechtlichen Verbindlichkeit die Differenzierung der Ziele je nach Verantwortung und Leistungsfähigkeit (CBDR) zu zahlen ist. Sonst wird es für Indien - und wohl auch für China unmöglich sein, der rechtlichen Verbindlichkeit voll und ganz zuzustimmen. Dies ist auch ein Gebot der Gerechtigkeit. Allerdings muss die "gemeinsame aber differenzierte Verantwortung und respektiv Leistungsfähigkeit" in einer Welt, die sich stark verändert hat, anders interpretiert werden, als in den 90er Jahren.

Zweitens ist dieser Text zur Durban-Plattform im Kontext eines Verhandlungspaketes entstanden. Angesichts der Tatsache, dass für eine zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls nach wie vor einige Aspekte ungeklärt sind, inklusive der Fragestellung, welche Länder sich daran beteiligen und welche Klimaziele sie einbringen, ist es zentral, dass im weiteren Verhandlungsverlauf des Jahres 2012 die ausstehenden Fragen beantwortet werden. Insbesondere bei der EU liegt hier eine hohe Verantwortung. Der Schritt zu einem 30-Prozent-Ziel wäre hier ein wichtiges Signal. Scheitert die Klärung dieser Fragen, ist auch ein Abrücken von dem unter der Durban-Plattform beschlossenen Verhandlungsziel zu erwarten.

Drittens ist die Vereinbarung der rechtlichen Optionen als Verhandlungsziel keine Garantie dafür, dass am Ende alle Länder das Ergebnis auch unterzeichnen und ratifizieren, so dass es wirklich rechtlich verbindlich wird. Aber es ist damit natürlich ein hoher politischer und moralischer Druck entstanden, sich im guten Willen an diesen Verhandlungen zu beteiligen und ein Ergebnis anzustreben, das die Erreichung des Hauptziels der Konvention – Vermeidung eines gefährlichen Klimawandels – ermöglicht und von (nahezu) allen Ländern mitgetragen wird. Zugleich gilt es ein plausibles Szenario zu entwickeln, wie der Rest der Staatengemeinschaft ein solches Abkommen auch ohne USA als plurilaterales Abkommen in Kraft setzt. Denn es zeichnet sich ab: Nur die Bereitschaft zu einer glaubwürdigen Strategie ohne USA kann in den USA den Druck zu deutlich mehr Bewegung erzeugen - wenn überhaupt.

## **2.2 Klimafinanzierung**

Im Bereich der internationalen Klimafinanzierung gab es für die Klimaverhandlungen in Durban vier Verhandlungsbereiche:

- Green Climate Fund
- Langfristfinanzierung inklusive innovativer Finanzquellen
- Standing Committee on Finance
- Monitoring, Berichterstattung und Verifizierung von finanzieller Unterstützung und das Register

---

<sup>11</sup> S. z.B. <http://in.reuters.com/article/2011/12/11/climate-kyoto-idINDEE7BA00F20111211> (11. Dezember 2011); <http://www.mysinchew.com/node/67640> (AFP, 11. Dezember 2011).



### **Green Climate Fund**

Nach der Entscheidung Ende letzten Jahres in Cancún, einen Green Climate Fund (GCF) zu etablieren, beschäftigte sich dieses Jahr das so genannte Transitional Committee (TC) mit der Ausgestaltung des Fonds. Das Ergebnis dieser Arbeit war ein Vorschlag des TC („draft governing instrument“), der die wesentlichen Punkte für den GCF festlegt und einige weitergehende Aufgaben an das zukünftige Board des GCF überträgt. Das „draft governing instrument“ wurde jedoch bei der letzten Sitzung des TC im Oktober nicht im Konsens angenommen, da die USA und Saudi Arabien ihm in dieser Form nicht zugestimmt hatten.

In Durban wurde der Bericht nun unverändert der COP für deren Zustimmung vorgelegt. Der GCF gehörte in Durban zu einem der vier großen Teile des „Gesamtpakets“, d.h. er war einer der zentralen Verhandlungspunkte. Während alle Länder eine Operationalisierung des GCF in Durban als wichtig empfanden, gab es einige Aspekte, über die während der Verhandlungen noch stark diskutiert wurde. Diese waren das Verhältnis des GCF zur COP, die Rolle von sogenannten „National Designated Authorities“, der rechtliche Status und der Ort/die Institution, an dem/in der das Übergangsekretariat angesiedelt werden sollte. Viele Staaten äußerten den Wunsch, diese offenen Fragen in der Rahmenentscheidung, die den Fund operationalisieren sollte, zu adressieren und Punkte die bereits im „draft governing instrument“ enthalten waren, nicht mehr zur Diskussion zu öffnen.

Durch diese offenen Punkte und die Positionierung des GCF im Gesamtpaket blieb es bis zur letzten Nacht unklar, ob alle Staaten dem GCF in dieser Form in Durban zustimmen würden. Zu den noch offenen Punkten konnten nach langen Diskussionen Einigungen erzielt werden, die daraufhin in der Rahmenentscheidung adressiert wurden. So konnte der GCF in der letzten Nacht angenommen werden. Neben ersten Finanzausgaben (zu verschiedenen Aspekten des GCF) gab es bereits erste Länder, die ihr Interesse daran bekundeten, den GCF bei ihnen anzusiedeln (darunter Deutschland, Schweiz, Singapur, Südkorea). Eine Entscheidung hierüber soll bei COP18 fallen. Die erste Sitzung des Boards soll bis zum 30.04.2012 stattfinden.<sup>12</sup> Das Übergangsekretariat ist nun im UNFCCC-Sekretariat in Bonn angesiedelt, mit Unterstützung der Global Environment Facility.

Bei dieser Sitzung wird sich das Board intensiv mit den Aufgaben, mit denen es im „draft governing instrument“ betraut wurde, beschäftigen müssen, um den GCF möglichst schnell arbeitsfähig zu bekommen. Hierfür gilt es nun auch, den Fonds zu füllen. Zum einen mit ersten Finanzmitteln für die Deckung von administrativen Kosten, zum anderen mit zeitnahen Finanzausgaben für erste Projekte.

### **Langfristfinanzierung inklusive innovativer Finanzquellen**

Viele informelle Treffen gab es in Durban sowohl zur Langfristfinanzierung als auch zum Standing Committee on Finance (SC). Da sich die Periode der Schnellstartfinanzierung, in der sich Industrieländer verpflichteten, USD 30 Mrd. im Zeitraum 2010-2012 für internationale Klimafinanzierung bereitzustellen, ihrem Ende (Ende 2012) nähert, war es für

---

<sup>12</sup> [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_gcf.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_gcf.pdf)



die Verhandlungen in Durban wichtig, sich damit zu beschäftigen, wie das Versprechen, im Jahr 2020 USD 100 Mrd. jährlich zu mobilisieren, erfüllt werden kann.

In Durban einigte man sich hierzu auf ein Arbeitsprogramm, inklusive verschiedener Workshops, für das Jahr 2012, durch das Fortschritte bezüglich des 2020-Ziels erreicht werden sollen.<sup>13</sup> Während eine Abgabe auf den Schiffs-<sup>14</sup> und Luftverkehr, bzw. ein Emissionshandelssystem hierzu, im Arbeitsprogramm nicht explizit enthalten sind, sollen zumindest verschiedene Berichte, die das Potential dieser Finanzquelle benennen, Grundlage für die Analyse von innovativen Finanzquellen sein. Dies könnte daher als Einfallstor für weitere Diskussionen hierüber dienen.

Es ist positiv und wichtig, dass es zu einer Einigung auf ein Arbeitsprogramm gekommen ist, nachdem insbesondere die USA lange deutliche Vorbehalte geäußert hatten. Ein konkreteres und ehrgeizigeres Arbeitsprogramm wäre jedoch wünschenswerter gewesen. Wichtig wären hierbei beispielsweise Verweise auf spezifische innovative Finanzquellen gewesen. Auch hätte explizit erwähnt werden können, dass das Arbeitsprogramm in einer Entscheidung bei der nächsten COP bezüglich Langfristfinanzierung - inklusive verschiedener Finanzierungsoptionen und einem schrittweisen Aufwuchsplan der bereitgestellten Mittel bis 2020 – münden soll. Daher liegt es nun an der konkreten Ausgestaltung des Arbeitsprogramms, möglichst große Fortschritte zu erzielen, sodass bei der nächsten COP eine Entscheidung hierzu getroffen werden kann. Das Arbeitsprogramm wird durch zwei Vorsitzende geleitet werden, einer aus den Industrie-, einer aus den Entwicklungsländern.

### **Standing Committee on Finance (SC)**

Das SC, dessen Etablierung in Cancún beschlossen worden war, wurde dieses Jahr bereits bei den Zwischenverhandlungen ausführlich diskutiert. Es soll für eine größere Kohärenz bezüglich des Finanzierungsmechanismus der UNFCCC sorgen.

Offene Fragen zum SC in Durban waren, ob das SC direkt an die COP oder aber an eines der COP-Nebenorgane („Subsidiary Body“) berichten sollte. Ersteres würde dem SC eine höhere Stellung innerhalb der verschiedenen Institutionen zuordnen. Ebenso mussten in Durban die vorher nur allgemein beschriebenen Aufgaben und Funktionen des SC konkretisiert werden. Bei der Operationalisierung des SC entschieden sich die Vertragsstaaten dafür, dass das SC direkt an die COP berichten soll. Die Aufgaben des SC sind eher von beratender Natur; so soll das SC beispielsweise Empfehlungen oder Entwürfe für Richtlinien bezüglich verschiedener Bereiche des Finanzmechanismus der UNFCCC aussprechen. Das SC soll nun ein Arbeitsprogramm bezüglich der ihm zugeteilten Aufgaben erarbeiten und dies der COP Ende nächsten Jahres vorstellen.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> S. [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_durbanplatform.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_durbanplatform.pdf), S. 22

<sup>14</sup> Hierzu gab es einen konkreten Textvorschlag, der in Durban diskutiert wurde.

<sup>15</sup> S. [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_durbanplatform.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_durbanplatform.pdf), S. 21, Annex VI

### **Monitoring, Berichterstattung und Verifizierung (MRV) von finanzieller Unterstützung und das Register**

MRV von finanzieller Unterstützung kann sowohl durch Richtlinien im Bereich der zweijährigen Berichte, als auch durch das Register, dessen Aufgabe das Zusammenbringen von Finanzierungsangeboten und –bedarfen ist, adressiert werden. Für die zweijährigen Berichte wurden relativ detaillierte Richtlinien zu den Informationen, die von Industrieländern über die von ihnen bereitgestellte Unterstützung angegeben werden müssen, beschlossen. Interessante Aspekte, deren Berichterstattung über die derzeit geforderten Informationen hinausgehen würde, wären sowohl die Benennung des jeweiligen Empfängerlandes als auch Informationen zu den spezifischen Projekten. Auch beim Register wurden konkrete Aspekte benannt, zu denen Industrieländer Informationen bereitstellen können. Diese entsprechen aber nur teilweise denen, die bei den zweijährigen Berichten erforderlich sind. Darüber hinaus sind Industrieländer hier nicht verpflichtet diese Angaben zur Verfügung zu stellen, sondern werden nur hierzu eingeladen. Insofern erscheinen die zweijährigen Berichte eine größere Transparenz darstellen zu können, als die Informationen, die im Register angegeben werden können.<sup>16</sup>

### **2.3 Internationaler Flug- und Seeverkehr**

Der internationale Flug- und Seeverkehr zählt immer noch zu den größten Trittbrettfahrern im Klimaschutz – deshalb müssen endlich Maßnahmen ergriffen werden, damit er seiner Verantwortung gerecht wird.

Dies betrifft

- a) zum einen die Beschränkung und Verminderung seiner Emissionen, andererseits
- b) die Möglichkeit, dass er diese Verantwortung dadurch einlöst, dass eine Regulierung dieses Bereichs eine beträchtliche Finanzierungsquelle für die ins Auge gefassten 100 Mrd \$ zur Klimafinanzierung im Jahr 2020 ist: Er zählt zu den aussichtsreichsten Quellen von frischem Geld in nennenswertem Umfang für die anstehende Klimafinanzierung.

#### **Zu a) Beschränkung und Verminderung seiner Emissionen**

Die Beschränkung und Verminderung der Emissionen des internationale Flug- und Seeverkehrs wird im Kyoto-Protokoll (1997) unter Artikel 2.2 behandelt. Dort ist festgelegt, dass sich die entsprechenden UN-Sonderorganisationen für den Flug- und Seeverkehr (ICAO bzw. IMO) um diesen Sachverhalt kümmern sollen.

Die UN-Klimaverhandlungen befassen sich seit vielen Jahren unter dem Nebenorgan SBSTA mit der Umsetzung dieses Beschlusses, doch regelmäßig enden sie ohne Ergebnis, da die überwiegende Mehrzahl der Länder sich einem Fortschritt bei diesem Thema verweigert.

So verwundert nicht, dass seit 14 Jahren keine Maßnahme durch Beschlüsse von ICAO und IMO in Kraft gesetzt wurde, welche die absoluten Emissionen beschränkt. Da sie diese Untätigkeit nicht länger akzeptieren wollte, hat die EU ein Regelwerk beschlossen und implementiert, durch das ab 1. Januar 2012 die Emissionen des von ihr aus- und eingehenden Flugverkehrs dem EU-Emissionshandel unterworfen sind und damit in ihrer Gesamtsumme begrenzt werden. Gegenwärtig wird dieses Instrument von vielen Akteuren in Nicht-EU-Mitgliedsstaaten (etwa aus USA, China, Indien) juristisch und politisch heftig angegriffen.

Bei den UN-Klimaverhandlungen wird der internationale Flug- und Seeverkehr zudem in dem temporären Nebenorgan AWG-LCA unter Punkt 1.(b)(iv) des Bali-Aktions-Planes („Cooperative sectoral approaches“) behandelt – allerdings mit wenig sichtbarem Fortschritt.

### **Zu b) Generierung von Klimafinanzierung**

Wegen des andauernden Stillstands beim Thema Emissionsbeschränkung im internationalen Flug- und Seeverkehr (Artikel 2.2 Kyoto-Protokoll) fiel diese seit dem Umfeld des Klimagipfels von Kopenhagen (2009) in der Aufmerksamkeit hinter das stark an Bedeutung gewonnene Thema Klimafinanzierung durch den internationalen Flug- und Seeverkehr zurück.

Ein großen Fortschritt ergab sich durch den Bericht der von UN-Generalsekretär Ban Ki Moon initiierten Ad hoc Group on Climate Finance (AGF), welcher mögliche Quellen für die bis zum Jahr 2020 bereitzustellenden 100 Mrd \$ untersuchte und dabei auch den internationalen Flug- und Seeverkehr prominent anführte.

Auch die G20 nimmt sich dieses Themas an, doch bedauerlicherweise wurde es im G20-Communiqué der Staats- und Regierungschefs vom Oktober 2011 nicht explizit angeführt, obwohl die französische G20-Präsidentschaft wie auch Südafrika als Gastgeber des kommenden Klimagipfels im Dezember dies vorangetrieben hatten.

Bei den Beobachtern der Verhandlungen um den internationalen Flug- und Seeverkehr ist der Eindruck entstanden, dass die Chancen dann steigen, zu einer Vereinbarung bei der Klimafinanzierung durch den internationalen Flug- und Seeverkehr zu kommen, wenn das Prinzip ‚no net incidence‘ (d.h. die Entwicklungs- und Schwellenländer müssen finanziell netto nichts beitragen und bekommen ihre abgeführten Beiträge erstattet) zur Anwendung käme.

### **Die Verhandlungen in Durban**

Die Erwartungen an COP17 waren bei diesem spezifischen Thema gering. So gab es in dem Nebenorgan SBSTA auch lediglich ‚conclusions by the Chair‘, die die Berichte von ICAO und IMO willkommen hießen.

---

<sup>16</sup> S. [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_durbanplatform.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_durbanplatform.pdf),

Im ersten Entwurf des Abschlusstexts unter der AWG-LCA (Amalgamation Text vom 3. Dezember 2011, CRP.35, Seiten 33 bis 35) wurde der internationale Flug- und Seeverkehr unter ‚Sektorale Ansätze‘ (BAP 1 b) iv) mit vier Optionen behandelt. Option 2 beinhaltete wegweisende Sprache (Emissionsreduktion und Finanzierung), die jedoch aller Voraussicht nach keinen Konsens erzielen würde.

In der aktualisierten und weiterentwickelten Version des LCA-Textes vom 7.12.<sup>17</sup> waren die Optionen 7 und 2, in abgeschwächter Form Option 3 unterstützungswürdig - Die Optionen 5 und 6 adressieren CBDR gar nicht und könnten so auch keinen Fortschritt bei der IMO unterstützen - die Optionen 1 und 4 sind noch schwächer. Option 7 umfasst eine Preambulatory Clause (in Klammern), die klarstellt, dass Flug- und Schiffsverkehr sowohl großes Minderungspotenzial haben als auch eine mögliche Einnahmequelle für Maßnahmen zum Klimawandel sein können.

Hinsichtlich der Prinzipien wurde IMO und ICAO explizit zugestanden, ihre eigenen Prinzipien (non-discrimination) anzuwenden, und CBDR wird zwar erwähnt, aber unmittelbar mit der Lösung des Problems des Prinzipienkonflikts durch eine CBDR-konforme Einnahmenverteilung verknüpft. Eine so formulierte "Guidance" an IMO und ICAO könnte tatsächlich helfen, den Stillstand zu überwinden.

Ferner wurde bezüglich Ambition das 2°C-Limit genannt und als mögliches Ziel der Einnahmen der Green Climate Fund vorgeschlagen (natürlich in Klammern).

Option 2 ist etwas abgespeckter, hinsichtlich des Punktes Vereinbarung der Prinzipien aber ebenso stark, da auch hier CBDR direkt mit den finanziellen Rückflüssen verknüpft wird.

Dennoch hatte Germanwatch vermutet, dass sich in diesem Themenfeld nur etwas bewegen würde, wenn von Außen (etwa durch G20) neue Impulse kämen. Unerwarteterweise und entgegen den Plänen des AWG-LCA-Vorsitzenden Reifsnnyder wurden die ‚Sektoralen Ansätze‘ insgesamt, also nicht nur die Landwirtschaft, sondern auch der Internationale Flug- und Seeverkehr - vor allem wegen Intervention von Deutschland - an die Minister weitergegeben, die französische Ministerin übernahm diese Runde. Allerdings resultierten daraus keinerlei weitere Aktionen (eine frühere Textversion hatte noch die Durchführung eines workshops vorgesehen), das Ergebnis war am Ende dementsprechend dünn:

„The COP [...] agrees to continue its consideration of issues related to addressing emissions from international aviation and maritime transport.“<sup>18</sup>

## **2.4 Review**

Der Klimagipfel in Durban bestätigte den in Cancun (2010) beschlossenen periodischen Review zur Überprüfung der Angemessenheit des globalen Langfristziels und des Fort-

---

Abschnitte IIA und IIB, Annexe I und III

<sup>17</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/2011/awglca14/eng/crp38.pdf>

<sup>18</sup> [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_lcaoutcome.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_lcaoutcome.pdf), S. 14

schritts, dieses zu erreichen.<sup>19</sup> Nach Abschluss der ersten Phase von 2013-15 soll sich in 2015 mit Ergebnissen an die COP gerichtet werden, die – als Neuerung von Durban: bereits im Jahr 2015 - Schlussfolgerungen für dementsprechend ambitioniertes Handeln ziehen soll. Die vorwiegende Informationsquelle des Reviews wird der Weltklimarat IPCC mit seinen 2011 erschienenen Sonderberichten zu Wetterextremen und Erneuerbaren Energien sein, vor allem aber mit dem in 2013/14 zu verabschiedenden Fünften Sachstandsbericht.

Der Review-Prozess soll somit die Klimawissenschaft durch den Einbezug ihrer neuen Erkenntnisse wieder in die politischen Verhandlungen einbringen. Er könnte zur Ambitionssteigerung zu dem in Durban für 2015 vereinbarten neuen rechtsverbindlichen Abkommen, das 2020 in Kraft treten soll, beitragen. Somit soll er zur Aufwärtsspirale der globalen Ambition beisteuern, die zu ehrgeizigerem Klimaschutz führen muss um die Erwärmung unter dem vereinbarten 2°C-Limit zu halten. Die neue Verbindlichkeit, die das bis 2015 zu verhandelnde Abkommen für alle großen Emittenten ab 2020 haben soll, kann nur ein wirklicher Schritt dazu sein, wenn es gelingt, bereits in den nächsten Jahren noch die Ambition zu erhöhen.

Für Durban war erwartet worden, dass die Richtlinien für einen wirkungsvollen ersten periodischen Review-Prozess vereinbart werden. Bedauerlicher Weise hat es nicht dazu gereicht. Die Entscheidungen zur Reichweite („Scope“) des Reviews und welches Gremium den Review ausführen soll, wurden auf den nächsten Klimagipfel in 2012 in Qatar vertagt. Die Fronten hatten sich zu diesen beiden Punkten während der zweiwöchigen Verhandlungen in Durban stark verhärtet. Vor allem die EU verfolgte mit dem Argument, die Effektivität des Reviews wahren zu wollen, eine klare Begrenzung seiner Reichweite. Währenddessen forderten die meisten Entwicklungsländer, insbesondere aber Indien, die Ausweitung des Reviews auf die Maßnahmen zur Umsetzung der Konvention wie Technologietransfer, Finanzierung und Capacity Building. Die Einbindung dieser Maßnahmen durch die Berücksichtigung verschiedener Berichte (NatComs und biennial reports) reichte den Staaten nicht aus. Die Allianz der kleinen Inselstaaten (AOSIS) hingegen forderte aufgrund ihrer starken Gefährdung durch den Klimawandel, den Review auf das 2°C-Limit zur Temperaturbegrenzung und dessen Verschärfung auf 1,5°C tolerierbare Erwärmung zu begrenzen. AOSIS sieht nur hierin die Effektivität des Reviews gegeben.

Was das umsetzende Organ des Reviews betrifft, konnte ebenfalls noch keine Einigung erreicht werden. Die Staaten diskutieren bis zum nächsten Klimagipfel, ob ein neues Gremium – die sogenannte Review Expert Group – gegründet werden soll, oder ob die existierenden Organe zur Unterstützung der UNFCCC (subsidiary bodies; SBSTA und SBI) die Aufgaben des Reviews übernehmen könnten. Australien hatte während der vorbereitenden Verhandlungsrunde im Oktober 2011 in Panama einen Review Expert Body vorgeschlagen. Alternativ könnten sich SBSTA und SBI mit dem Review befassen, was Deutschland und die EU bevorzugen, da sie ein zusätzliches Organ ablehnen.

Diese zwei Kernfragen gilt es im Dezember 2012 zu klären, bevor der Review 2013 beginnen soll.

---

<sup>19</sup> [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_1caoutcome.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_1caoutcome.pdf), Abschnitt VII

Eine Einigung wurde zu den weniger umstrittenen Modalitäten des Reviews erreicht:

- die Prinzipien, denen der Review unterliegt;
- die Beiträge für den Review aus der Wissenschaft und anderen relevanten Quellen;
- die Organisation von Workshops zu den einzelnen Berichten der verschiedenen IPCC-Arbeitsgruppen und zum Synthesebericht des Fünften Sachstandsberichts des IPCC durch die UNFCCC;
- der periodische Charakter des Reviews mit einer regelmäßigen, zeitlich an den IPCC angepassten Durchführung und
- das Handeln der COP auf Grundlage der Resultate des Reviews in 2015.

Die Einigung auf das Handeln durch die COP in 2015 mag der größte Fortschritt der Verhandlungen in Durban gegenüber den Ergebnissen von Cancun gewesen sein. Das Resultat des ersten periodischen Reviews muss weiterhin ein umfassender Bericht sein, der deutlich über ein technisches Papier hinausgeht, indem er Handlungsvorschläge an die COP formuliert, die dann entsprechend politisch umgesetzt werden müssen.

## **2.5 Shared Vision**

Unter der "Shared Vision" verhandelten die Staaten auch in Durban wieder über das Jahr des Höchststandes der globalen Emissionen (peak year) und die globalen Reduktionsziele bis 2050.<sup>20</sup> Außerdem sollte sich die Shared Vision mit sogenannten „anderen Agendapunkten“ befassen, wie beispielsweise der historischen Verantwortung, Gerechtigkeit, Handel, Menschenrechte und Niedrigemissionsgesellschaft. Zwischen diesen beiden Aufgabenstellungen entwickelte sich in den Vorbereitungen auf COP17 eine Blockade, die auch in Durban nicht gelöst werden konnte.

Diese Blockade entstand vor allem dadurch, dass Schwellenländer wie Indien es für essentiell empfinden, zunächst die gerechte Verteilung der Verantwortlichkeiten zu klären, bevor globale Ziele festgelegt werden. Industrieländergruppen wie die EU (also auch Deutschland), aber gerade auch stark vom Klimawandel betroffene Staaten wie die Inselstaatengruppe AOSIS forderten dahingegen die Fokussierung der Verhandlungen unter der Shared Vision auf die Festlegung der Ziele und des „peak year“, um die Gesamtführung des Klimawandels zu begrenzen.

Die Verhandlungen zum „peak year“ und den 2050-Zielen sollen zur COP 18 in Qatar wieder aufgenommen werden. Während der Zwischenverhandlungsrunden im Mai 2012 soll auf Vorschlag der Afrikanischen Gruppe unter der AWG-LCA ein Workshop zur Gerechtigkeitsfrage durchgeführt werden. Dies ist ein zu begrüßender Schritt, doch bleibt zweifelhaft, ob ein einzelner Workshop zur Verständigung der Länder führen kann. Even-

tuell müssen auch andere Gremien mit der Frage beauftragt werden, welche Verpflichtungen zur Emissionsreduktion die wachsenden Schwellenländer und Entwicklungsländer künftig auf sich nehmen müssen, und welche Parameter als Leitlinien für eine global gerechte Verteilung dieser Emissionsreduktionen angemessen sind. Dass die meisten Industrieländer weiterhin hinter ihrer Klimaschutz-Bringschuld zurückbleiben, darf dabei nicht vergessen werden.

## **2.6 Anpassung an die Folgen des Klimawandels**

Für den Anpassungsbereich war die Erwartung vor Durban, die Fortschritte der Cancun-Entscheidungen weiter zu festigen. Nachdem in Cancun ein Anpassungsrahmenwerk die großen Leitlinien für Anpassung an den Klimawandel in den nächsten Jahren festgelegt hatte, galt es in Durban konkrete Implementierungsentscheidungen voranzutreiben.

### **Anpassungskomitee operationalisiert**

In Cancun wurde die Einrichtung eines Anpassungskomitees beschlossen, welches generell Anpassungspolitik innerhalb und außerhalb der UNFCCC unterstützen soll. In Durban konnte dieses Komitee nun operationalisiert werden.<sup>21</sup> Dabei wurde den Entwicklungsländern die Entscheidungsmehrheit zugestanden (entsprechend des Modells des Adaptation Fund unter dem Kyoto-Protokoll). Die Forderungen der Entwicklungsländer dem Anpassungskomitee auch das Mandat zu geben, auch stärker Finanzmechanismen anzuweisen, z.B. mehr Gelder für Anpassung zur Verfügung zu stellen, wurde allerdings nur schwach (in der Form von Empfehlungen) umgesetzt. Teil der Entscheidung war auch ein erstes Arbeitsprogramm. Unter anderem gilt es Reformvorschläge für die verschiedenen anpassungsrelevanten Institutionen unter der Konvention zu erarbeiten und neu eingesetzte Prozesse wie die langfristige Anpassungsstrategie (siehe unten) für die am wenigsten entwickelten Länder zu unterstützen.

### **Langfristige Anpassungsstrategien für verletzte Länder**

In Cancun wurde auch die Etablierung eines Prozesses zur Unterstützung der mittel- und langfristigen Anpassungsplanung in den am wenigsten entwickelten Ländern beschlossen. In Durban stand nun auf der Agenda, konkrete Richtlinien, Empfehlungen und Modalitäten zu erarbeiten.<sup>22</sup> Die Verhandlungen waren überraschend schwierig, auch weil selbsterklärte verletzte Staaten (z.B. südamerikanische Staaten) gegenüber den am wenigsten entwickelten LDCs mehr Aufmerksamkeit zugeteilt bekommen wollten. Ein weiterer Streitpunkt war die Finanzierung. Zwar ist langfristig eine Finanzierung durch den Green Climate Fund denkbar, für die Zwischenfinanzierung zur Ausarbeitung der

---

<sup>20</sup> COP-Entscheidung s. [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_lcaoutcome.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_lcaoutcome.pdf), Abschnitt I

<sup>21</sup> [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_lcaoutcome.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_lcaoutcome.pdf), Abschnitt III, Annex V



Pläne, bis der Fund wirklich einsatzfähig ist, hätten sich insbesondere die LDCs gewünscht, dass die GEF (Globale Umweltfazilität) sowie UNDP und UNEP konkreter zur Bereitstellung von Unterstützung angewiesen werden. Des Weiteren wurde in der Entscheidung die GEF beauftragt, Richtlinien festzulegen, wie sie die Länder bei dem Formulierungsprozeß zu unterstützen gedenkt.

### **Arbeitsprogramm für klimawandelbedingte Schäden**

Dem Problem klimawandelbedingte Schäden (englisch „Loss and Damage“) wird in den Verhandlungen immer mehr Gewicht zugeteilt, auch weil der Klimaschutz international nur schleppend vorankommt. Mit einem 2°C Temperaturanstieg, aber noch viel mehr in einer um 4°C wärmeren Welt, wird man sich nicht an alle Auswirkungen des Klimawandels anpassen können, es entstehen zwangsläufig Schäden. In Cancún wurde daher ein Arbeitsprogramm aufgelegt, welches weitere Entscheidungen der Vertragsstaaten zur 18. COP vorbereiten soll. In Durban mussten nun Aktivitäten für das Arbeitsprogramm in die Wege geleitet werden.<sup>23</sup>

Insgesamt wurden die notwendigen Aktivitäten in Durban beschlossen und auch eine konkretere thematische Struktur für das Arbeitsprogramm festgelegt (1. Analyse von Schäden, 2. Implementierungsoptionen gegen klimawandelbedingte Schäden, inklusive Versicherungslösungen, und 3. die Rolle der Konvention beziehungsweise der internationalen Gemeinschaft). An konkreten Aktivitäten für das nächste Jahr wurden zu Punkt 2 vier Workshops (darunter drei regionale und einer für die kleinen Inselstaaten) vereinbart. Das Sekretariat der Klimarahmenkonvention wurde beauftragt, ein technisches Papier zu den sich langsam anbahnenden Klimarisiken (wie dem Meeresspiegelanstieg) zu erarbeiten sowie eine Literaturanalyse der vorhandenen Studien (inkl. Fallstudien) zu erarbeiten.

Neben diesen Aktivitäten ist es zudem gelungen, das Ziel des Arbeitsprogramms mit Blick auf die COP18 noch einmal zu verstärken, indem auch die Etablierung eines internationalen Mechanismus zu klimawandelbedingten Schäden in Betracht gezogen wird. Dies ist schon seit langem eine Forderung der kleinen Inselstaaten.

### **Weitere Entscheidungen und Bewertung**

Durban hat noch weitere Entscheidungen zu Anpassung verabschiedet, etwa eine Verlängerung des Nairobi Arbeitsprogramms, welches insbesondere Entwicklungsländer zu Anpassungsthemen weiterbilden soll. Insgesamt kann man sagen, dass die vornehmlich technischen Themen zu Anpassung in Durban gut angenommen wurden. Allerdings wurde in Durban nicht über die notwendige finanzielle Unterstützung für Anpassung verhandelt. Deswegen wird in den nächsten Jahren insbesondere die Entwicklung des Green Climate Fund wichtig sein.

---

<sup>22</sup> COP-Entscheidung s.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_nap.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_nap.pdf)

<sup>23</sup> COP-Entscheidung s.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_loss\\_damage.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_loss_damage.pdf)



## 2.7 LULUCF

**Keine Ausnahme für den Forstsektor:** Der Wirtschaftssektor Landnutzung und Forstwirtschaft trägt einen beachtlichen Anteil zu den Emissionen in Industrieländern bei und dennoch wird der Sektor in den Klimaschutzbemühungen stiefmütterlich behandelt und teils sogar genutzt, um die nationalen Emissionsbilanzen in Industrieländern schön zu rechnen. Dem muss durch verbindliche und einheitliche Regeln zur Emissionsreduktion im Sektor Landnutzung und Forstwirtschaft sowie eine umfassende Berichterstattung über die Treibhausgasentwicklung in dem Sektor ein Riegel vorgeschoben werden.

Die Vereinbarung von Durban bezüglich LULUCF im Rahmen des Kyoto-Protokolls ist hochproblematisch. Erneut wurden nicht die notwendigen Maßnahmen ergriffen, um alle Emissionen aus diesem Sektor in die Emissionsreduktionsverpflichtungen mit einzubeziehen. Länder können demnach selbst bestimmen, was die Obergrenze für weiteren Emissionszuwachs (Referenzlevel) sein soll und welche Aktivitäten des Sektors sie neben (Wieder-) Aufforstung und Waldnutzung in die internationalen Reduktionsverpflichtungen mit einbeziehen wollen.

**Jede Tonne CO<sub>2</sub> muss zählen:** „Rosinenpickerei“ darüber, welche Aktivitäten international angegeben werden können, muss in einem neuem Abkommen überwunden werden, sonst werden nach wie vor nur die Aktivitäten im Sektor Landnutzung und Forstwirtschaft bilanziert, die im Berichtszeitraum zu Emissionsgutschriften verhelfen. Die gegenteiligen Entwicklungen bleiben außen vor.

Die neue Vereinbarung sieht vor, dass Kohlenstoffveränderungen und Emissionen durch Forstwirtschaftsaktivitäten nun auch von allen Staaten des Kyoto-Protokolls verbindlich berichtet werden müssen. Dies ist eine wichtige Verbesserung gegenüber der ersten Verpflichtungsperiode. Allerdings wurden gleichzeitig Modalitäten zur Anrechnung beschlossen – projizierte Referenzlevel, die es den Ländern erlauben, dass die Emissionen aus dem Bereich Forstwirtschaft ansteigen zu lassen, ohne dass sie dafür bestraft werden. Der Versuch, diese Trickserei durch Emissionsobergrenzen (sogenannte „caps“) einzudämmen, macht das Schlupfloch für Emissionen nur etwas kleiner, löst aber nicht das Problem. Außerdem hat man vereinbart, die Aktivitäten durch Trockenlegung von Feuchtgebieten und deren Vernässung („wetland drainage and rewetting“) mit aufzunehmen, allerdings hat man sich hier nur auf eine freiwillige Angabe der Kohlenstoffänderungen verständigt, wodurch es nach wie vor keine Anreize zum Schutz von Feuchtgebieten gibt.

**Industrieländer müssen Vorbild sein:** Industrieländer sollten endlich vorbildhaft die Emissionen aus diesem Sektor reduzieren und so – wie für die anderen Wirtschaftssektoren auch – über die Emissionsentwicklung berichten. Erst dann können sie Vorbilder für Entwicklungsländer sein, von denen man im Bereich REDDplus erwartet, Entwaldung zu reduzieren und transparent über die CO<sub>2</sub>-Emissionsentwicklung zu berichten.

Die Verhandlungen in Durban haben allerdings erneut gezeigt, dass die Industrieländer nur bedingt Bereitschaft zeigen, ihrer Rolle gerecht zu werden und angemessene Reduktionsziele im Sektor Landnutzung und Forstwirtschaft zu akzeptieren. Es waren die besonders verletzlichen Länder, Tuvalu und die afrikanische Gruppe, die den Druck auf die Industrieländer aufgebaut haben und für strengere Anrechnungsregeln für LULUCF eingetreten sind.

## 2.8 REDDplus

Eine globale, verbindliche Regelung zum Waldschutz stellt einen unverzichtbaren Beitrag zum Klima- und Biodiversitätsschutz dar, wenn die durchschnittliche globale Erwärmung noch so weit wie möglich unterhalb der kritischen Grenze von 2 °C angehalten werden soll. Daher verhandelt man bei den UN-Klimaverhandlungen über einen Wald-Klimaschutz-Mechanismus – genannt REDDplus (engl. für „Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of carbon stocks in developing countries“) – um einen ökonomischen Anreiz für Tropenwaldländer zu bieten, ihre Emissionen aus Entwaldung und Waldschädigung freiwillig zu mindern. Auf dem Klimagipfel in Cancún 2010 wurde ein erstes Rahmenpaket zum Regenwaldschutz beschlossen, das ein allgemeines Verständnis zur Idee und Umsetzung von REDDplus, seinen Anreizen und den Verpflichtungen für Entwicklungs- und Industrieländer umfasst. Allerdings lässt der Text noch die konkrete Ausgestaltung bezüglich der Vereinbarungen zur (1) Finanzierung, (2) Berücksichtigung von Kriterien zum Schutz der Biodiversität und der Menschenrechte, (3) Ausgestaltung der methodisch- technischen Regeln zur Anrechnung von CO<sub>2</sub>-Reduktionen, (4) Ausgestaltung der Mess-, Berichts- und Überprüfungssysteme sowie (5) zur Ausgestaltung eines Stufenplans zur Verringerung von internationalen Entwaldungsursachen offen. In diesen Fragen sollten die Verhandler in Durban eine Einigung erzielen.

**Verbindliche Regeln für Alle:** Aufbauend auf dem in Cancún vereinbarten Rahmen für REDDplus galt es in Durban verbindliche Regeln zu vereinbaren, damit REDDplus Aktivitäten ihr größtmögliches Potential für Klimaschutz, Armutsminderung und Biodiversitätsschutz entfalten können. Ziel war es daher, übergeordnete und einheitliche Regeln zu vereinbaren, die die Integrität der Umwelt sicherstellen und einen langfristigen und effektiven Beitrag zum Klimaschutz gewährleisten würden.

Verhandelt wurde in zwei Arbeitsgruppen: 1) in der technischen Arbeitsgruppe (SBSTA) zu Modalitäten und Richtlinien für Schutzbestimmungen, dem Messen und Berichterstaten von Ergebnissen sowie für Referenzwerte, gegenüber denen Veränderungen nachgewiesen werden sollen; und 2) in der Gruppe zu langfristiger Finanzierung und finanzieller Unterstützung. Beide Gruppen erarbeiteten Verhandlungstexte, die in den finalen Verhandlungen formell angenommen wurden.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> S. COP-Entscheidungen unter [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_safeguards.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_safeguards.pdf) und [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_lcaoutcome.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_lcaoutcome.pdf), Abschnitt IIC,

Die Vereinbarungen unter der SBSTA stellen wider Erwarten keine weitergehenden Anleitungen und Regeln zur Sicherung der Umweltintegrität sowie zum Schutz von Menschenrechten dar, die über die in Cancún getroffenen Entscheidungen hinausgehen würden. Damit bleibt der Text hinter den Erwartungen vieler Länder und der kritischen Zivilgesellschaft zurück und bietet Ländern und Durchführungsorganisationen von REDDplus-Vorhaben keine weitergehende Hilfestellung. Die Entscheidung bleibt vage und unkonkret, und lässt damit auch noch einigen Spielraum für Interpretationen. Besonders die Vereinbarungen zu den Schutzbestimmungen („safeguards“) sind sehr schwach: Länder können demnach entscheiden, ab wann sie über Safeguards berichten und welche Informationen sie bereitstellen. Ein Rückschritt gegenüber der Vereinbarung von Cancún ist die Vereinbarung, dass REDD-Länder nur eine Zusammenfassung der erhobenen Informationen zu Safeguards bereitstellen sollen – anstelle einer formellen und standardisierten Berichterstattung an UNFCCC. Die Entscheidung enthält auch Modalitäten zur Erstellung von Referenzemissionswerten, die durch Tonne CO<sub>2</sub>eq/Jahr ausgedrückt und transparent dargestellt werden sollen. Jedoch fehlt der Verweis auf die IPCC Methoden zur Erstellung dieser Vergleichswerte um diese international vergleichbar und wissenschaftsbasiert zu entwickeln. Außerdem hat man sich nicht darauf geeinigt, dass die Referenzemissionswerte auf historischen Daten basieren sollten, damit REDDplus einen tatsächlichen Beitrag zur Reduktion von Treibhausgasen leistet.

**Finanzierung sicherstellen:** Um die Waldschutzmaßnahmen im Regenwald als einen langfristigen Beitrag zum Klimaschutz umgehend und weltweit umsetzen zu können, war ein weiteres Ziel, sich in Durban darüber zu verständigen, wie man die Finanzierung sicherstellen will sowie einen Arbeitsplan für 2012 zu vereinbaren, wie und bis wann die Weltgemeinschaft die benötigten Summen aufbringen kann.

Die Diskussionen zur Langfristfinanzierung von REDDplus gehörten zu den am stärksten umstrittenen Punkten bei den REDD-Verhandlungen. Aufgrund der Mehrfachbelastung vieler Verhandler konnte erst am Dienstag der zweiten Woche mit den Textarbeiten begonnen werden. Der Entscheidungstext verbindet die finanzielle Unterstützung von REDDplus-Vorhaben für erfolgsbasierte Zahlungen mit den vereinbarten Schutzbestimmungen und Berichterstattungsmodalitäten und stellt somit Konditionalitäten zur Wahrung der Umweltintegrität und dem Schutz der Menschenrechte auf. Dies ist eine positive Entwicklung, die auch von vielen Umwelt- und Entwicklungsorganisation gefordert wurde. Allerdings wurde der in Cancún erteilte Arbeitsauftrag, die verschiedenen Finanzierungsoptionen zu prüfen, nur bedingt erfüllt. Die Entscheidung listet zwar die verschiedenen Finanzierungsoptionen für REDDplus auf (öffentlich, privat, bilateral, multilateral, über einen Markt und über nicht marktbasierende Ansätze), aber ohne Präferenzen oder Einschätzungen abzugeben. Um dies zu spezifizieren und konkrete Empfehlungen abgeben zu können wurden ein erneuter Arbeitsauftrag zur Prüfung der verschiedenen Finanzierungsoptionen sowie Ländervorschläge („submissions“) und ein Workshop vereinbart.

**Ursachen der Entwaldung verringern:** Der Wohlstand der heutigen (Industrie-) Gesellschaften baut maßgeblich auf Entwicklungen durch Entwaldung und (Über-) Nutzung natürlicher Ressourcen auf. Sollen internationale Vereinbarungen zur Reduktion von Entwaldung wirklich effektiv sein, muss es darum gehen, eine große Transformation des derzeitigen Wohlstandsmodells zu initiieren, welches nicht mehr auf Entwaldung und

Raubbau, sondern auf Waldschutz und nachhaltiger Nutzung von Naturressourcen aufbaut.

Die Entwaldungstreiber wurden in den Verhandlungen in Durban nicht adressiert und finden sich daher auch nicht in den Vereinbarungen wider. In den nächsten zwölf Monaten sollte man sich im Rahmen der Klimaverhandlungen auf einen Katalog verständigen, der die wichtigsten internationalen Ursachen von Entwaldung in Tropenländern auflistet. In der Folge sollte dann eine Strategie vereinbart werden, wie und bis wann diese Punkte im Kontext von UNFCCC beziehungsweise in anderen Gremien angegangen werden können.

## **2.9 Monitoring, Berichterstattung und Verifizierung (MRV)**

Monitoring, Berichterstattung und Verifizierung (MRV) ist ein zentraler Aspekt im internationalen Klimaregime. Ohne detaillierte Kenntnisse über die aktuellen Emissionen, deren Entwicklungen sowie Zielsetzungen und Maßnahmen zur Minderung in allen Ländern, ist globaler Klimaschutz kaum zu bewältigen. Ein robustes und kohärentes System für Monitoring, Berichterstattung und Verifizierung mit klaren Richtlinien zur Erfassung und Auswertung ist eine grundlegende Voraussetzung für die Vergleichbarkeit und Bewertung der Emissionsentwicklung. Nur so kann objektiv beurteilt werden, ob und wie sich das in Cancún vereinbarte Ziel, den globalen Temperaturanstieg unter 2°C zu halten, erreichen lässt. Das MRV-System soll weiterhin die Staaten darin unterstützen, den Erfolg ihrer Klimaschutzinstrumente zu analysieren und sinnvolle Maßnahmen zur Emissionsreduzierung zu identifizieren. Ziel muss es ferner sein, den Informationsaustausch über effektive Klimaschutzmaßnahmen zwischen den Staaten zu verbessern und damit wechselseitige Lernprozesse anzustoßen. Die Berichterstattung und Überwachung der Finanzierungsunterstützungen von Klimaschutzmaßnahmen ist ebenso Teil des MRV (siehe Kapitel 2.2). Ein gemeinsames Format für die Berichterstattung kann hierbei einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Transparenz, Vergleichbarkeit und Vollständigkeit leisten. Wichtig in der Entwicklung und Umsetzung der MRV Richtlinien und Prozesse, ist die Berücksichtigung und Integration der Schutzbestimmungen (safeguards) von REDD+ (siehe Kapitel 2.8) und den damit verbundenem Monitoring- und Informationssystemen.

Ein robustes und kohärentes System für MRV kann demnach entscheidend sein, um Vertrauen zwischen den Staaten aufzubauen, die Integrität der Umwelt sicherzustellen und so einen zu einem langfristigen und effektiven globalen Klimaschutz beizutragen.

Innerhalb der UN-Klimarahmenkonvention (Artikel 4.1 und 12) sind bereits alle Teilnehmerstaaten verpflichtet - Annex I und Nicht-Annex I Staaten haben hierbei unterschiedliche Verpflichtungen - Treibhausgasemissionsinventare und Berichte (national communication) einzureichen. Im Bali-Aktionsplan (COP13) hatten sich alle Staaten darauf geeinigt, diese Berichterstattung auszubauen, was in Cancún während der COP16 spezifiziert wurde.

Dort wurde unter anderem die Einführung von Zweijahresberichten (biennial reports) über die nationalen Fortschritte in der Emissionsreduktion für Annex-I-Staaten beschlos-

sen. Dieser Bericht soll Daten zu erzielten Emissionsreduktionen, Informationen zu Minderungsmaßnahmen zur Erreichung der Minderungsziele, Information über Emissionsentwicklungen sowie Informationen über Unterstützungen in den Bereichen Finanzierung, Technologie und Capacity-Building für Nicht-Annex-I-Länder beinhalten. Weiter wurde entschieden, die jährlichen THG-Emissionsinventare sowie der vierjährigen nationalen Berichte (national communications) für Annex 1 Staaten fortzuführen und die die Richtlinien für Annex-I-Länder zur vierjährigen nationalen Berichterstattung (national communications) und die Richtlinien für die Überprüfung dieser nationalen Berichterstattung zu erweitern. Außerdem soll ein Prozess der Internationalen Bewertung und Überprüfung (international assessment and review - IAR) von Emissionen von Annex-I-Staaten unter dem Gremium SBI etabliert werden. Industriestaaten sollen außerdem low-carbon development Strategien entwickeln, die die Transformation zu einer CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft festlegen sollen.

Nicht-Annex-I-Staaten sind nun seit Cancun ebenso aufgefordert, alle vier Jahre Berichte (national communication) und Zweijahresberichte (biennial reports) einzureichen. Annex I Staaten müssen für diese Berichte Finanzen bereitstellen. Die Zweijahresberichte sollen unter anderem die aktuellen Emissionsinventare und Informationen über Reduktionsmaßnahmen, Bedarf und erhaltene Unterstützung umfassen. Die zweijährlichen Berichte der Nicht-Annex-I-Staaten sollen im Rahmen einer internationalen Beratung und Analyse (international consultations and analysis - ICA) mit Experten und in Konsultation mit dem jeweiligen Staat unter der Federführung des SBI einer Bewertung unterzogen werden.

Die bisherigen Übereinkommen im Bereich MRV sind wichtige Schritte in die richtige Richtung der größeren Anrechenbarkeit und besseren Bewertung der Emissionsentwicklungen. Die Effektivität und erfolgreiche Umsetzung hängt jedoch von der weiteren Ausgestaltung und Operationalisierung der einzelnen Komponenten im MRV System ab.

**Zu den zentralen Meilensteinen für die Verhandlungen zu MRV gehören die folgenden Aspekte:**

1. Einheitliche und detaillierte Richtlinien zu Inhalt, Anrechenbarkeit und Zeitplan der Berichtspflichten für alle Industriestaaten
2. Modalitäten und Richtlinien für die Prozesse der Internationalen Bewertung und Überprüfung (IAR) und Internationalen Beratung und Analyse (ICA)
3. Prozedurale Transparenz und hinreichende Stakeholder Partizipation im MRV-System

zu 1) In Durban wurden nicht die erwünschten einheitlichen, detaillierten und verbindlichen Richtlinien zu Inhalt, Anrechenbarkeit und Zeitplan der Berichtspflichten verabschiedet. Die Richtlinien zu den Zweijahresberichten (biennial report) sowohl für die Annex-I- wie auch die Nicht-Annex-I-Länder weisen nicht die notwendige Detailschärfe auf um die Emissionen insbesondere mit Blick auf die Ambitionsücke („ambition gap“) vollständig erfassen zu können. Auch sind die zeitliche Koordination und die Verknüp-

fung der Berichtsformate nicht ausreichend geklärt. In Durban wurde festgelegt, dass Industriestaaten dem UNFCCC-Sekretariat ihren ersten Zweijahresbericht (biennial report) dem Sekretariat bis zum 01. Januar 2014 vorlegen. Die Entwicklungs- und Schwellenländer sollen dies bis Dezember 2014 tun.

Um zu gewährleisten, dass die Ergebnisse dieser Berichte und insbesondere ihre Diskussion unter IAR und ICA in den Review-Prozess im Zeitraum 2013-2015 angemessen einbezogen werden können, wäre ein ambitionierterer Zeitplan wünschenswert. Insbesondere die späte Datierung der Entwicklungsländer-Berichte ist problematisch, da auch der ICA-Prozess erst ein halbes Jahr nach Abgabe der Berichte beginnen soll, womit in 2015 nur wenig Zeit bleibt, Ergebnisse einzubeziehen, die aber gleichzeitig für die Verhandlungen des neuen rechtlich verbindlichen Abkommens hochrelevant sind.

Zu 2) Der IAR-Prozess sollte den Zweck erfüllen, die Überprüfung der Maßnahmen und Emissionsreduktionen innerhalb der Konvention zu verbessern. Die Formulierung der spezifischen Zielsetzungen des IAR-Prozesses wie die Gewährleistung von Konsistenz, Übertragbarkeit und Transparenz, ist jedoch nicht mehr im Text verankert. Auch das Ziel, innerhalb des IAR-Prozesses auf unerwünschte Entwicklungen und Anzeichen der Nichteinhaltung von Reduktionsvereinbarungen aufmerksam zu machen, ist nur begrenzt erfüllbar.

In der Ausgestaltung der Modalitäten und Richtlinien im ICA-Prozess sind in Durban Transparenz und Partizipation hinter nationale Souveränität gerückt. Die Inhalte und Richtlinien sind sehr vage und schwach formuliert, auch sind die Schutzbestimmungen von REDD+ nicht integriert. Die ICA-Berichte sollen erst nach seiner Konsultation mit den Staaten der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Anmerkungen sind im technischen Review-Prozess nicht vorgesehen. Hier gilt es in den nächsten Jahren, noch Verbesserungen zu erreichen.

Zu 3) Ein partizipativer Prozess, der die Zivilgesellschaft einbezieht, kann nicht nur die Transparenz erhöhen, sondern auch kontinuierlich zu einer Verbesserung des MRV-Systems beitragen. Hierzu müssen schriftliche Anmerkungen (submissions) im gesamten Prozess und in den einzelnen Gremien und Nebenorganen möglich sein und ein freier Zugang zu allen Informationen und Berichten zur Mehrfachprüfung durch zivilgesellschaftliche Organisationen gewährleistet werden. Im Durban-Paket ist Partizipation im MRV-Prozess weitgehend unter den Tisch gefallen. Dies gilt es nachzubessern.

## **2.10 CCS im CDM**

Für Germanwatch ist der CDM (Clean Development Mechanism) der falsche Mechanismus, um Kohlenstoffabscheidung und -lagerung (CCS) zu entwickeln. Nach der in Durban getroffenen Vereinbarung<sup>25</sup> könnte vermutlich die größte Gefahr davon ausgehen, dass EOR (Enhanced Oil Recovery) nicht als Technik unter CCS im CDM ausgeschlos-

---

<sup>25</sup> [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cmp7\\_carbon\\_storage\\_.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cmp7_carbon_storage_.pdf)

sen ist. So bleibt es unter der Verantwortung des CDM-Executive Board, die Umweltintegrität zu sichern, falls ein EOR-Projekt vorgelegt wird und er diesem zustimmt.



## 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](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  
Schiffbauerdamm 15, 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

Spenden per SMS:

Stichwort "Weitblick" an 8 11 90 senden und 5 Euro spenden.



Per Fax an:

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

Oder per Post:

Germanwatch e.V.  
Büro Berlin  
Schiffbauerdamm 15  
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 .....