

COP 18: FORTSCHRITT ODER FATA MORGANA FÜR DIE KLIMAPOLITIK?

AUSBLICK AUF DEN KLIMAGIPFEL IN DOHA

Sven Harmeling, Christoph Bals



Zusammenfassung

Zum ersten Mal findet mit der COP 18 in Doha (Katar) eine UN-Klimakonferenz im arabischen Raum statt. Durch Beschlüsse zur Fortführung des Kyoto-Protokolls kann Doha auch ein historischer Meilenstein werden. Nach den umfangreichen Beschlüssen von Durban im letzten Jahr stehen zwar eine Vielzahl wichtiger Themen auf der Agenda – von der Erhöhung der Klimaschutzambition über die Klimafinanzierung bis zur Anpassung an den Klimawandel. Angesichts der mangelnden Klimaschutzambition auf vielen Seiten scheint derzeit aber maximal ein begrenzter Problemlösungsbeitrag zur immer drängender werdenden Klimakrise realistisch, der die Notwendigkeit eines Dreiklangs aus Handeln, Verhandeln und dem Aufbau von Allianzen progressiver Vorreiterstaaten unterstreicht.

Das Germanwatch-Hintergrundpapier gibt einen Überblick über die internationale politische Ausgangslage, die konkrete Agenda des Klimagipfels in einer Reihe von Einzelthemen und Einschätzungen sowie Forderungen von Germanwatch.

Impressum

Autoren:

Sven Harmeling, Christoph Bals, mit Beiträgen von Manfred Treber, Rixa Schwarz, Linde Griebhaber, Sönke Kreft, Alpha O. Kaloga, Lisa Junghans, Lukas Hermwille

Redaktion:

Daniela Baum, 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

E-mail: info@germanwatch.org

November 2012

Bestellnr.: 12-2-19

ISBN 978-3-943704-03-7

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter:

www.germanwatch.org/de/5593



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

Inhalt

1	Zusammenfassung.....	4
2	Von Durban nach Doha: Stillstand beim Schließen der Ambitions- und Finanzierungslücke	5
3	Wichtige Verhandlungsthemen im Detail.....	9
3.1	Kyoto-Protokoll und Klimaschutz in den Industrieländern	11
3.2	Die Verhandlungen unter der ADP	14
3.3	Das Verhältnis der Arbeitsgruppen AWG-LCA und ADP als wichtiger Knackpunkt für Doha.....	16
3.4	Klimaschutz in Industrie- und Entwicklungsländern.....	20
3.5	Klimafinanzierung	21
3.6	Anpassung an den Klimawandel.....	23
3.7	Internationaler Flug- und Schiffsverkehr	25
3.8	REDDplus	27
3.9	Review	28
4	Literatur.....	30

1 Zusammenfassung

2012 gab es eine deutliche Zuspitzung in der internationalen Klimadebatte, da sich die Schere zwischen Handeln und Wissen immer weiter öffnet. Hinsichtlich der notwendigen Klimaschutzambition hat es keine nennenswerten Fortschritte gegeben. Die globalen Emissionen aber steigen rasend schnell. Die beschleunigte Eisschmelze in der Arktis lässt befürchten, dass wir hier schneller als erwartet auf Kipp-Punkte im Klimasystem zusteuern. Die Klimawissenschaft ist inzwischen in der Lage, einige der großen Wetterkatastrophen der vergangenen Jahre – etwa die Hitzewellen in Europa (2003), Russland (2010) und Texas (2011) – mit ihren verheerenden Konsequenzen sehr eindeutig dem Klimawandel zuzuschreiben.

Die Klimakonferenz in Doha (COP 18) findet in zeitlicher Nähe mit der Etablierung neuer Regierungen bei den beiden – was Emissionen und wirtschaftliche Stärke angeht – relevantesten Akteuren statt: USA und China.

Es gibt einige wichtige Vorreiterrollen – etwa die deutsche Energiewende –, die bei Erfolg deutliche Dynamik entfalten können, zusammen mit global positiven Entwicklungen insbesondere beim Ausbau der Erneuerbaren Energien.

Vor diesem Hintergrund ist die COP 18, die vom 26. November bis zum 7. Dezember 2012 stattfindet, zu sehen. Sie beendet das „Jahr Eins“ auf dem Weg zu einem alle Länder umfassenden Klimaabkommen, dessen Verabschiedung für 2015 angepeilt ist. Von der Konferenz ist nur ein vorbereitender Schritt auf diesem Weg zu erwarten. Daher lautet die Frage: Gibt es zumindest diese bescheidenen, aber wichtigen Fortschritte? Oder endet der Gipfel mit einem inhaltlich weitgehenden Scheitern, das entweder als Trugbild eines Fortschritts verkauft wird (als Fata Morgana) oder einen offensichtlichen großen Rückschlag für die UN-Klimapolitik bedeutet?

Im Einzelnen sieht Germanwatch die folgenden Punkte als besonders zentral für eine erfolgreiche COP 18:

Kyoto-Protokoll: Formale Verabschiedung einer zweiten Verpflichtungsperiode (VP), inklusive eines EU-Minderungszieles von mindestens 30 Prozent bis 2020; eine weitestgehende Stilllegung überschüssiger Emissionserlaubnisse aus der ersten VP; eine Klausel, die die Anhebung der Klimaziele während der VP ohne Ratifizierung erlaubt.

Erhöhung der Klimaschutzambition (vor 2020): Beschluss eines konkreten Arbeitsprogramms zur Erhöhung der Kurzfristambition inkl. Erhöhung der bisherigen Klimaschutzversprechen für die Zeit vor 2020; Beschluss der Zielsetzung eines globalen Emissions-Höhepunkts („peak“) im Jahr 2015; Klimaschutzzusagen von Ländern, die noch keine gemacht haben (z. B. aus dem arabischen Raum, bereits während der COP); weitestgehende Reduzierung der Subventionen für fossile Energien weltweit (insbesondere in den Entwicklungsländern unter Einbezug armutsrelevanter Aspekte); konkrete Maßnah-

men bei kurzfristig wirkenden Klimafaktoren¹; Fortschritte bei Mechanismen für den Klimaschutz im Flug- und Schiffsverkehr.

Verhandlungen zu einem neuen Klima-Abkommen: Vereinbarung von Arbeitsplänen mit klaren Meilensteinen für die Zeit bis 2015.

Klimafinanzierung: Klare Zusagen der Industrieländer für die Erhöhung der Klimafinanzierung nach Auslaufen der Schnellstartfinanzierung (ab 2013), auch als Mittel zur Erhöhung der Klimaschutzambition; Vereinbarung von Eckpunkten für einen Aufwuchspfad bis zum 100-Mrd-USD-Ziel bis 2020.

Anpassung an die Klimafolgen: Beschluss für einen Prozess zur Einrichtung eines internationalen Mechanismus zu klimawandelbedingten Schäden; Verabschiedung der Leitlinien für die „National Adaptation Plans“ und Einigung auf Finanzierungsmodalitäten.

Die Bewertung der Ergebnisse ist erst im Nachhinein möglich – ja eigentlich erst, wenn abschätzbar ist, welche Rolle die neuen Regierungen der USA und von China bis 2015 spielen wollen. Von dem her ist offen, ob COP 18 – bei Nichterfüllung der oben skizzierten Erfolgsparameter – eher als vergebene Chance oder komplettes Scheitern einzustufen sein wird.

Positiv ist zweifelsohne bereits jetzt, dass die COP 18 – entgegen vielen Erwartungen – im arabischen Raum durchaus eine dynamischere Auseinandersetzung mit dem Klimawandel angestoßen hat. Dies ist bereits von vergangenen Klimakonferenzen bekannt. Wie nachhaltig diese Dynamik ist, wird sich aber auch erst in den nächsten Jahren zeigen.

2 Von Durban nach Doha: Stillstand beim Schließen der Ambitions- und Finanzierungslücke

Die Ergebnisse des Klimagipfels in Durban im Jahr 2011 betitelte Germanwatch als „unzureichenden Durchbruch“.² Vor dem Hintergrund einer sich rapide verändernden geopolitischen Situation gelang es, einen neuen Verhandlungsprozess zu initiieren, der bis zum Jahr 2015 zu einem alle Länder umfassenden, rechtlich verbindlichen Klimaabkommen führen soll. Dieses soll dann spätestens ab 2020 in Kraft treten. Gleichzeitig wurde eine zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls mit Reduktionszielen für Industrieländer im Prinzip beschlossen und die Beendigung des in Bali 2007 initiierten Verhandlungsprozesses unter der so genannten AWG-LCA vereinbart.

Nach diesem unzureichenden Durchbruch mahnte Germanwatch an, jetzt ernsthafte Schritte zu unternehmen, die existierende Finanzierungs- und Ambitions-lücke zu schlie-

¹ Angesichts der Dramatik der Entwicklung in der Arktis kommt hier den Möglichkeiten, den Ausstoß des dort in der Wirkung sehr relevanten so genannten „Black Carbon“ (Ruß) zu reduzieren, große Bedeutung zu. Für diese Reduktion spielen verbesserte Öfen für arme Menschen eine zentrale Rolle. Diesbezügliche Maßnahmen dürfen deshalb jedoch nicht einfach über deren Köpfe hinweg entschieden werden und müssen auf den jahrzehntelangen positiven und negativen Erfahrungen in diesem Bereich aufbauen.

² Harmeling et al., 2011

ßen. Nur so – durch gesteigerten Klimaschutz mit erhöhter Unterstützung für die Entwicklungsländer – kann die Möglichkeit offen gehalten werden, den globalen Temperaturanstieg auf unter 2 °C zu begrenzen und damit einen in großem Maßstab gefährlichen Klimawandel noch abzuwenden.

Ein Jahr nach Durban, vor dem Klimagipfel von Doha, ist es daher an der Zeit, das vergangene Jahr klimapolitisch Revue passieren zu lassen und sich die Agenda und die Herausforderungen der anstehenden 18. Konferenz der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention (COP 18) vor Augen zu führen.

Fakt ist unzweifelhaft, dass das Jahr 2012 auf Verhandlungsebene (vor allem bei UNFCCC und G20) bisher keine nennenswerten klimapolitischen Impulse gebracht hat. Die Gruppe der zwanzig wichtigsten Schwellen- und Industrieländer G20 als das geopolitische Gravitationszentrum haben sich unter mexikanischer Präsidentschaft dieses Jahr nur marginal mit Klimafragen beschäftigt. Die Ergebnisse des Rio+20-Gipfels haben – außer einer Bestätigung wichtiger klimapolitischer Vereinbarungen wie der 2 °C-Obergrenze – klimapolitisch weitestgehend enttäuscht. Zwar wurden potenziell wichtige Prozesse angestoßen, wie z. B. bezüglich der Entwicklung von internationalen Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs).³ Die Ankündigungen zur „Green Economy“ bilden ein buntes Gemisch von interessanten Initiativen, problematischen Ansätzen (etwa Agrosprit oder Gentechnik-Initiativen) und Greenwash-Aktivitäten. Die globalen Emissionen steigen nahezu unvermindert weiter an. Hoffnung gibt zumindest das weitere Wachstum der Erneuerbaren Energien in vielen Ländern der Welt.

Die EU hat es auch in 2012 versäumt, ein mit der von ihr für notwendig gehaltenen 2 °C-Obergrenze einigermaßen konsistentes Klimaziel zu beschließen und ihre Ambition von 20 auf 30 Prozent CO₂-Verringerung bis 2020 (gegenüber 1990) anzuheben. Auch wenn hier vor allem ein Land – Polen – als Dauerblockierer aufgetreten ist, ist dies ein Skandal und erscheint umso enttäuschender, als Europa bereits 18 Prozent Verringerung geschafft hat. Wenn man die in der EU anerkannten Emissionszertifikate aus Entwicklungsländern berücksichtigt, sind es sogar 21 Prozent.⁴ Konkret heißt das: Die EU kündigt derzeit an, bis 2020 keinen zusätzlichen Klimaschutz leisten zu wollen. Diese skandalöse Entwicklung ist eine zentrale Ursache dafür, dass die EU die Allianz mit den kleinen Inselstaaten und den ärmsten Entwicklungsländern (Least Developed Countries) nicht maßgeblich voranbringen konnte – diese war für den unzureichenden Durchbruch beim Klimagipfel 2011 in Durban zentral. Nichtsdestotrotz sind in einigen wichtigen Punkten die Positionen zwischen diesen Ländergruppen und der EU – zumindest den progressiveren Staaten in der EU – vereinbar.

Abbildung 1 gibt eine Abschätzung für viele Industrie- und Entwicklungsländer, inwiefern ihre Klimaschutzversprechen vereinbar sind mit einem Pfad, den globalen Temperaturanstieg auf unter 2 °C zu begrenzen. Die Abbildung macht auch deutlich, dass die Klimaschutzambition vieler Entwicklungsländer immerhin noch eher mit der 2 °C-Obergrenze vereinbar ist als die Ziele der meisten Industrieländer.

³ Bals, 2012

⁴ http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2012102401_en.htm

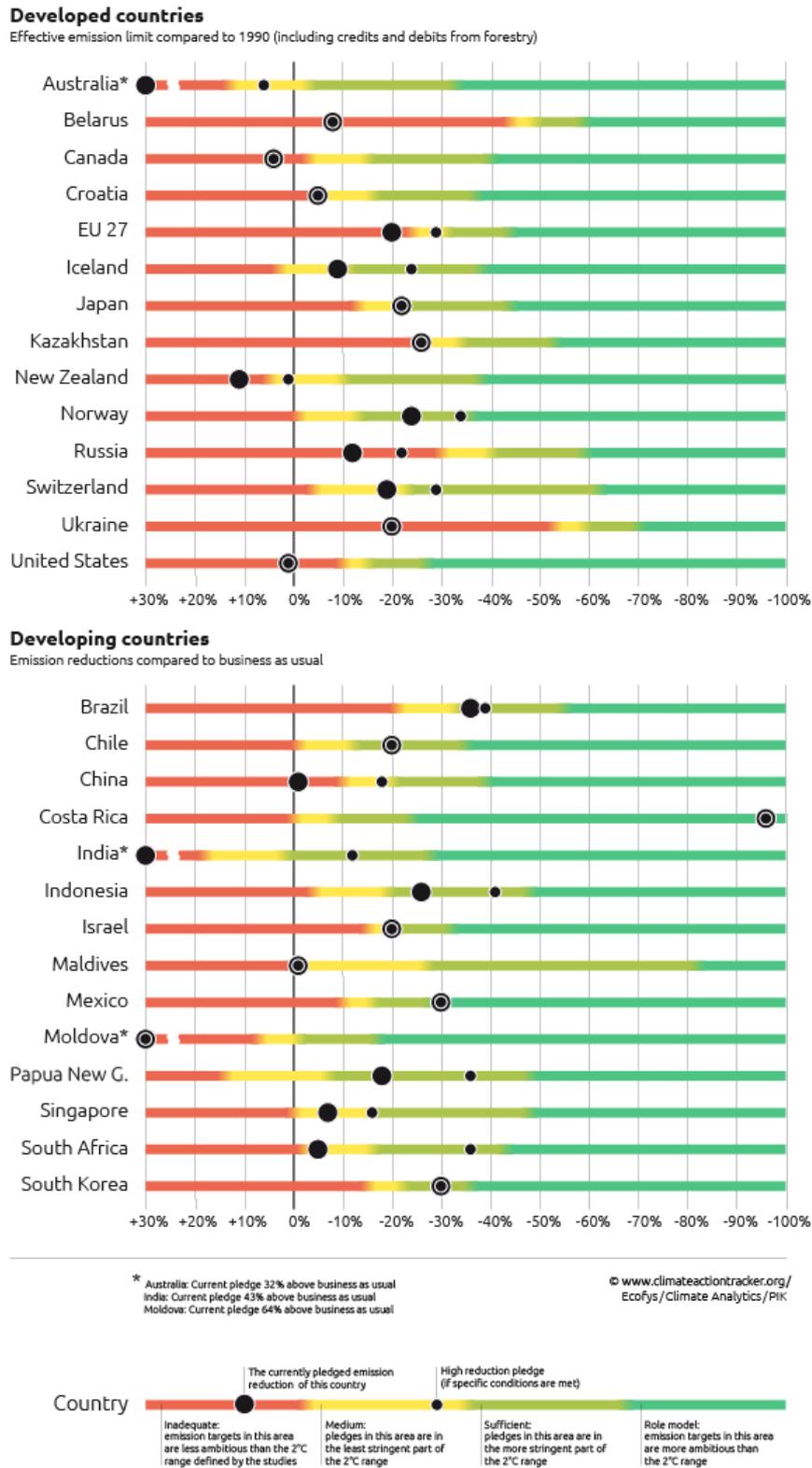


Abbildung 1: Klimaschutzversprechen der Industrieländer und deren Konsistenz mit dem 2 °C-Limit

Quelle: Climate Action Tracker, 2012

Gleichzeitig wird der Klimawandel immer deutlicher und beschleunigt sich angesichts der mangelnden Courage der Weltgemeinschaft. Die wissenschaftlichen Belege haben sich in den letzten Jahren weiter verstärkt, auch in Bezug auf komplexere Fragen wie den Zusammenhang zwischen Klimawandel und Wetterextremen. Bereits heute zeigen sich die Konsequenzen immer deutlicher. Bei einem globalen Temperaturanstieg von 2 °C wäre schon mit weit reichenden Konsequenzen für die Ernährungssicherheit von hundert Millionen von Menschen zu rechnen, der Meeresspiegelanstieg würde dann bis Ende des Jahrhunderts um durchschnittlich ca. 80 cm steigen, bis zum Jahr 2300 um ca. drei Meter.⁵ Der Schwellenwert für das langfristig komplette Abschmelzen des Grönland-Eisschildes wird heute nur noch auf 1,6 °C Temperaturanstieg geschätzt, gegenüber 3,1 °C im letzten Bericht des Weltklimarates IPCC.⁶ Die derzeitigen (unverbindlichen) Klimaschutzversprechen, wenn sie denn komplett umgesetzt würden, würden einen Temperaturanstieg von 3,5 °C oder mehr in diesem Jahrhundert mit sich bringen, mit dann noch viel drastischeren Konsequenzen.

Die Dramatik der mangelnden Klimaschutzambition wird noch dadurch verschärft, dass bereits heutige Öl- (inkl. Teersande), Gas- (konventionell und nicht-konventionell) und Kohlereserven der großen (staatlichen wie nichtstaatlichen) fossilen Energiekonzerne sowie der Förderstaaten etwa das Fünffache an CO₂-Emissionen ausmachen, die die Atmosphäre bei Berücksichtigung des 2 °C-Limits noch aufnehmen kann.⁷ Ökonomisch sind diese Reserven schon voll in der Benutzung, im Börsenwert verbucht und Banken beliehen. Würde die Ausbeutung dieser Ressourcen einfach so als Eigentumsrecht der Konzerne akzeptiert und nicht durch politische Interventionen gebremst, scheint angesichts der potenziellen Folgen für Mensch und Ökosysteme der Begriff einer „organisierten, selbstzerstörerischen Verantwortungslosigkeit“ angebracht.

Zu verhindern, dass der Besitz der Ressourcen unweigerlich die Freisetzung der darin gebundenen CO₂-Emissionen bedeutet, wird eine zweifelsohne nicht konfliktfreie Schlüsselherausforderung, an der sich auch die Regierungen, die dem Wohle der Allgemeinheit verpflichtet sind, werden messen lassen müssen. Für die Zivilgesellschaft stellt sich die Frage, wie sie den gewaltfreien Widerstand gegen eine solche Entwicklung voranbringen kann.

„We have five times as much oil and coal and gas on the books as climate scientists think is safe to burn. We'd have to keep 80 percent of those reserves locked away underground to avoid that fate. Before we knew those numbers, our fate had been likely. Now, barring some massive intervention, it seems certain.“ (McKibben, 2012)

Von der UN-Klimapolitik geschweige denn vom Klimagipfel in Doha angesichts der Positionierung der wichtigsten Regierungen zu erwarten, sie könnten alleine die Ambitions- und Finanzierungslücke schließen, wäre in der geopolitischen Gemengelage vermessenen. Dies ist erschreckend, wird doch durch das Handeln in den nächsten Jahren entschieden, ob das Hauptziel der Konvention, die Abwendung eines gefährlichen Klimawandels,

⁵ Schaeffer et al., 2012

⁶ Robinson et al., 2012

⁷ McKibben, 2012

noch eingehalten werden kann. Nach Ansicht von Germanwatch ist für die notwendige Aufwärtsspirale das Zusammenspiel von *Handeln*, *Verhandeln* und dem Aufbau von *Allianzen* notwendig.

Der Schwerpunkt dieses Papiers liegt mit Blick auf den Klimagipfel auf dem Aspekt *Verhandeln*, obwohl die notwendige Dynamik derzeit eher vom Druck der Zivilgesellschaft, Vorreiterstaaten und Rahmensetzungen für neue Geschäftsmodelle kommen kann. Dieses muss unterstützt werden durch konkretes, ambitioniertes *Handeln* möglichst vieler Länder in ihrem eigenen klimapolitischen Einflussbereich, um die langfristig notwendige gesellschaftliche Transformation in Gang zu setzen. Der Aufbau von *Allianzen* von Ländern kann ein Scharnier sein, um das *Handeln* und *Verhandeln* zu verknüpfen und in beiden Bereichen eine Aufwärtsdynamik zu erzielen. Als Hauptakteure für solche Allianzen kommen vor allem klimapolitisch besonders progressive Staaten (sowohl Industrie- wie auch Entwicklungsländer) und die besonders verletzlichen Entwicklungsländer (s. Abbildung 1) in Frage. Sehr wichtig sind natürlich auch mögliche Kooperationen mit den großen Schwellenländern China, Indien, Südafrika oder Brasilien. Von den USA sind in diesem Jahrzehnt vermutlich kaum dynamische Impulse im UN-Kontext, vermutlich am ehesten auf Ebene von Nationalstaaten und Kommunen, zu erwarten.

Das Ansinnen des deutschen Umweltministers, einen Club der Energiewende-Länder zu befördern, ist im Kontext einer solchen Strategie auf jeden Fall positiv zu bewerten. Allerdings ist ein wirklicher Mehrwert einer solchen Initiative gegenüber bestehen Kooperationen nur gegeben, wenn die Ambition zu einem echten Maßstab wird. Qualität sollte hier vor Quantität gehen. Denn wenngleich es einer kritischen Masse von Akteuren bedarf, ist ein weiterer Club oder Partnerschaft, wo jeder dabei sein darf, nicht hilfreich. Dazu ist ernsthafte Ambition zu wichtig. Wichtige Kriterien des Clubs könnten daher sein, eine ambitionierte Vision, klare Kriterien für die Mitgliedschaft, substanzielle exklusive Vorteile für die Mitglieder (z. B. Nutzen durch Investitionen, Technologie-Kooperationen, Handelsvereinbarungen) und eine schnelle Operationalisierung mit einer Strategie, mittelfristig auch schwierige Fragen (z. B. im Handelsbereich) anzugehen.⁸

Diese Strategien müssen parallel zu den Klimaverhandlungen vorgebracht werden und sollten sie dynamisieren. Eventuell könnte es im für 2015 angepeilten Abkommen auch Ziele für den rapiden Aufwuchs von Erneuerbaren Energien geben.

3 Wichtige Verhandlungsthemen im Detail

Im Folgenden gibt das Hintergrundpapier einen detaillierteren Überblick über zentrale Aspekte verschiedener Verhandlungsstränge und die Dynamiken zwischen diesen. Tabelle 1 zeigt die derzeit existierenden Verhandlungsstränge (grün: Laufzeit; gelb: anvisiertes Ende).

⁸ Morgan/Weischer, 2012

Tabelle 1: Übersicht der Verhandlungsstränge

	◀	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	▶
SBI/SBSTA											
AWG-LCA (Konvention)											
AWG-KP (Kyoto)											
ADP											
TEC											
AC											
SC											

Quelle: eigene Darstellung

Die so genannten Nebenorgane der Konvention (**SBI: Subsidiary Body for Implementation; SBSTA: Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice**) wurden mit der Konvention gegründet, existieren dauerhaft und widmen sich im Grundsatz allen Themen, die auf die Agenda gesetzt werden, je nach Mandat.

Die **AWG-LCA** (Ad-hoc Working Group on Long-term Cooperative Action) wurde mit dem Bali-Aktionsplan 2007 aufs Gleis gesetzt, mit dem ursprünglichen Ziel, bis zum Klimagipfel von Kopenhagen (2009) eine umfassende Vereinbarung („agreed outcome“) in Ergänzung des Kyoto-Protokolls zu quasi allen relevanten Themen auszuarbeiten. Viele Industrieländer empfanden die „Firewall“ zwischen Industrie- und Entwicklungsländern in der AWG-LCA als ein fundamentales Problem, da die Schwellenländer wie China damit dauerhaft von verbindlichen Verpflichtungen verschont würden. Das war einer der wesentlichen Gründe dafür, dass in Durban das Auslaufen der AWG-LCA in Doha vereinbart wurde. Allerdings war das eine Einigung auf niedrigerem Niveau. Denn jetzt soll es für die Industrieländer – mit Ausnahme der wenigen, die eine zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls mitmachen – auch erst ab 2020 verbindliche Ziele übernehmen.

Die **AWG-KP** (Ad-hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol) wurde 2006 initiiert, vor allem um Ziele der Industrieländer (de facto werden aber zumindest die USA, Kanada, Japan keine zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls mitmachen) für eine zweite Verpflichtungsperiode nach 2012 auszuhandeln. In Durban wurde das Auslaufen der AWG-KP in Doha vereinbart.

Die **ADP** (Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action) wurde beim Klimagipfel in Durban beschlossen, um a) ein umfassendes internationales Abkommen bis 2015 auszuhandeln (Gültigkeit spätestens ab 2020), und b) bis längstens 2015 über die Erhöhung der Klimaschutz-Ambition vor 2020 verhandeln.

Durch die Vereinbarungen von Cancún wurden im Grundsatz folgende drei Ausschüsse beschlossen – **Technology Executive Committee (TEC)**, **Adaptation Committee (AC)**, **Standing Committee on Finance (SC)** – die als Unterorgane nun das Mandat bekom-

men haben, bestimmte Verhandlungsthemen fokussierter zu behandeln. Das AC und das SC haben de facto ihre Arbeit erst in 2012 aufgenommen.

Für Doha steht insbesondere auf der Agenda, welche aus der AWG-LCA verbleibenden Themen über 2012 hinaus in welchen Verhandlungssträngen fortgeführt werden. Wenn gleich die ADP nun der politisch wichtigste Verhandlungsstrang ist, heißt dies nicht zwangsläufig, dass die ADP alle Themen behandeln sollte. Eher technische Fragen könnten in den obigen Komitees oder in SBI/SBSTA weiter gebracht werden, sollten allerdings – wo sinnvoll – den ADP-Prozess informieren.

3.1 *Kyoto-Protokoll und Klimaschutz in den Industrieländern*

Als Teil des Paket-Deals von Durban ist eine zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls (KP) vereinbart worden. Damit diese allerdings rechtlich in Kraft treten kann, sind noch eine Reihe von Fragen zu klären, die dann als Änderungen in den Annexen A und B beschlossen werden müssen.

Über all diesen Fragen steht allerdings die Realität, dass die klimapolitische Relevanz des Kyoto-Protokolls deutlich geschwächt ist:

- a) durch eine absehbar sehr viel geringere Zahl an Industrieländern, die die 2. Verpflichtungsperiode (VP) anwenden werden. Sicher scheinen nur die EU, Schweiz und Norwegen zu sein; nahezu ausgeschlossen ist die Teilnahme von Japan (von Kanada und der USA ohnehin). Australien hat am 9. November 2012 sehr deutlich seine Bereitschaft erklärt, während Neuseeland einer zweiten VP. nicht beitreten wird. Die Nichtteilnahme Russlands schien auch schon fast sicher. Jetzt aber will die russische Regierung bis Ende November ihre Entscheidung noch einmal überdenken. Allerdings ist zu befürchten, dass sie damit Schlupflöcher ins Kyoto-Protokoll hineinverhandeln will.
- b) durch schwache Emissionsziele der verbleibenden Akteure, insbesondere der EU mit ihrem bisherigen 20-Prozent-Ziel, aber auch Australiens mit einem 5-Prozent-Verminderungsziel (bis 2020 gegenüber 2000).

Die rechtliche Umsetzung der 2. Verpflichtungsperiode ist trotzdem wichtig, aus symbolischen Gründen, aber auch, um wichtige Architekturelemente weiterzuführen, die auch für ein zukünftiges Gesamtabkommen maßgeblich sein sollten. Im Kern geht es dabei um einen Gesamtrahmen, der die Vergleichbarkeit der Klimaschutzverpflichtungen durch gemeinsame Anrechnungsregeln, durch landesweite, absolute Minderungsziele etc. sicherstellt.

In einer Präsentation anlässlich des letzten Ministertreffens im Vorfeld von Doha hat die Vorsitzende der Arbeitsgruppe zum Kyoto-Protokoll die folgenden offenen „Baustellen“ und Optionen aufgezeigt (Tabelle 2).

Tabelle 2: Offene Fragestellungen und Lösungsoptionen im Kyoto-Protokoll

	General: Basis for Doha: texts from Durban only or also post-Durban?
	CP2 length ~ QELROs ~ ambition in mitigation efforts
1	Length = 8 years, QELROs from Annex I Parties
2	Length = 5 years, QELROs from AOSIS
3	Length = 8 years, QELROs from Annex I Parties plus "review" or "forfeit" in CP2
	Ensuring "legal continuity": discussions are advancing well
	How to enable "toolbox": provisional application / unilateral declarations / decisions
	Eligibility for CP2 Parties: major issue (informal consultations in Nov.)
	How to ensure continuation of mechanisms before CP2 entry into force?
	How to link AWG-KP decisions with ongoing technical work under SBSTA/SBI?
	Eligibility for non-CP2 Parties: divergent views
	"No" to any access to KP mechanisms? If "yes": all mechanisms or CDM only?
	Carry-over/surplus: unlimited or limited (if limited, how?)

Quelle: Diouf-Sarr, 2012

Als **Hauptkonfliktlinien** zeichnen sich daher folgende Punkte ab:

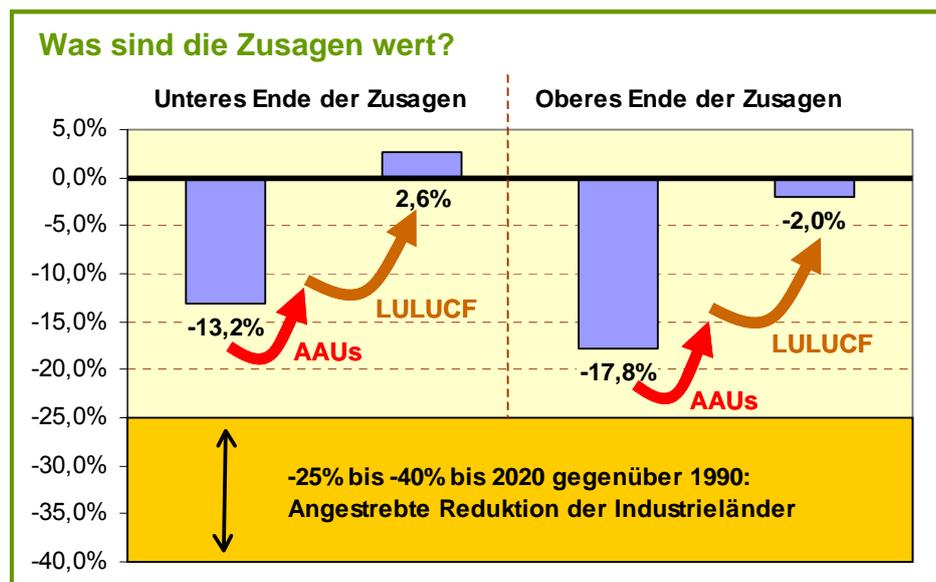
Länge der Verpflichtungsperiode: Bezüglich der Länge der Verpflichtungsperiode (VP) besteht insbesondere bei den kleinen Inselstaaten die Sorge, dass eine achtjährige Verpflichtungsperiode die absehbar schwachen und in keiner Weise ausreichenden Minderungsziele bis 2020 manifestieren würde. Eine VP bis Ende 2017, so die Argumentation, würde eine bessere Möglichkeit bieten, über neuerliche Verhandlungen und vor dem Hintergrund der erwarteten, erhöhten Dringlichkeit durch den 5. IPCC-Sachstandbericht (Veröffentlichung zwischen September 2013 und Oktober 2014), die Ziele noch nachzusteuern. Demgegenüber steht die eher pragmatische und an der EU-Realität orientierte Sichtweise, dass alle EU-Klimapolitiken derzeit an dem Jahr 2020 ausgerichtet sind und zudem die EU auch deutlich gemacht hat, dass es eine 3. VP mit ihr nicht geben wird bzw. wenn dann nur integriert in ein allumfassendes Gesamtabkommen. Daher sind Vorschläge in der Diskussion, über eine bestimmte Klausel eine vereinfachte Anhebung der Klimaziele (keine Abschwächung!) während der Verpflichtungsperiode zu ermöglichen, die nicht einer Ratifizierung durch nationale Parlamente bedarf. Ein entsprechender Prozess oder eine Entscheidung zur Anhebung könnte dann z. B. Teil des Gesamt-Reviews sein (s. Kapitel 3.9).

Ideal wäre eine Klausel, die zu einer automatischen Anhebung führt (z. B. zum oberen Ende des angegebenen Ziels, was bei der EU die 30 Prozent wären), sofern nicht gewichtige Gründe dagegen sprechen (z. B. „Entwarnung“ durch den nächsten IPCC-Bericht).

Rechtliche Kontinuität: Um eine rechtliche Kontinuität zu gewährleisten, müsste die 2. Verpflichtungsperiode am 1.1.2013 in Kraft treten. Es ist offensichtlich, dass dies nicht durch die notwendige Ratifizierung gelingen kann, dazu reicht die Zeit unter anderem in der EU nicht. Diskutierte Optionen sind daher eine so genannte „provisional application“, einer vorläufigen Anwendung bis zur Ratifizierung. Eine weitere Option wäre eine einsei-

tige Erklärung der Länder, insbesondere der EU, die 2. VP wie beschlossen umsetzen zu wollen. Diese hätte einen politisch verpflichtenden Charakter, wäre allerdings nicht rechtsverbindlich. Es würde eine Unsicherheit verbleiben, ob die VP so umgesetzt würde, was sich insbesondere im Falle größerer Kontroversen in den Verhandlungen zu einem neuen Abkommen als Problem erweisen könnte.⁹ Da allerdings der rechtliche Rahmen in der EU gesetzt ist und auf dem Kyoto-Protokoll aufbaut, wäre dies vermutlich eher ein theoretisches Problem und die tatsächlichen Auswirkungen wahrscheinlich überschaubar. Von manchen wird gefragt, ob die flexiblen Mechanismen wie der Clean Development Mechanism (CDM) auf rechtlich wackligen Füßen stehen würden. Gerade hier ist allerdings die Kontinuität wichtig.

Zugang für Nicht-Kyoto-Parteien: Es gibt unterschiedliche Sichtweisen dazu, ob die flexiblen Mechanismen während einer 2. VP nur den teilnehmenden Staaten zur Verfügung stehen sollen oder auch für andere KP-Parteien offen sind, die aber keine 2. VP eingehen. Japan steht hier im Mittelpunkt der Debatte, da die Japaner kein Minderungsziel in die 2. VP einbringen wollen, aber Interesse haben, den CDM zur Erfüllung ihres freiwilligen Minderungsziels zu nutzen. Strategisch dagegen spricht, dass letztere Option Japan das Verlassen des Kyoto-Schiffs in ein offeneres Regelwerk erleichtern würde und es gleichzeitig von der Fortführung des KP ohne eigenes Ziel profitieren würde.



Quelle: UNFCCC

Abbildung 2: Realer Klimaschutz der Industrieländer in Abhängigkeit der Anrechnungsregeln

Quelle: Kowalzig, 2012

Praktisch gesehen würde allerdings eine japanische Nachfrage nach CDM-Zertifikaten die Fortführung des Mechanismus stärken, da er nicht nur auf die Nachfrage aus der EU angewiesen wäre, die beim gegenwärtigen EU-Klimaschutzziel äußerst gering wäre.

Übernahme der AAUs: Die so genannten „Assigned Amount Units“ bezeichnen die den Kyoto-Staaten zugeteilten Emissionserlaubnisse. Für die klimapolitische Integrität der 2. VP ist entscheidend, in welchem Ausmaß nicht verbrauchte AAUs aus der 1. VP in die

⁹ Freier et al., 2012

zweite mit herübergenommen werden dürfen. Hier haben insbesondere viele osteuropäische Staaten das Interesse, aufgrund ihres wirtschaftlichen Einbruchs nach der Wende möglichst viele AAUs in die nächste VP mitzunehmen, da sich dadurch die Notwendigkeit realen Klimaschutzes in der 2. VP verringert. So plädieren Russland, Ukraine und auch das EU-Land Polen für eine uneingeschränkte Übertragung. Die EU hat daher bisher keine gemeinsame Position finden können. Auch beim jüngsten EU-Umweltministerrat am 25.10.2012 ist dies nicht gelungen, abermals maßgeblich verursacht durch die Haltung Polens, das schon mehrfach die Anhebung des EU-Ziels auf 30 Prozent Verringerung der Emissionen blockiert hatte.¹⁰ Die Entwicklungsländer der G77-Gruppe und China haben einen Vorschlag vorgelegt, der eine bestimmte Übertragung zuließe. Die AAUs könnten allerdings nur für die eigene Zielerreichung genutzt werden, also nicht mit anderen Staaten gehandelt werden. Es bleibt zu hoffen, dass unter dem Druck von Doha die EU einen klimapolitisch möglichst integren Ansatz unterstützen wird.

Könnten alle überschüssigen AAUs übertragen werden, würde dies bis zu 13 Gt CO₂-Äquivalente umfassen. Zusammen mit den in Durban vereinbarten Regeln zur Anrechnung der künftigen Senken- bzw. Emissionswirkung von Landnutzungsänderungen (LULUCF) könnte dies bedeuten, dass die Klimaschutzversprechen der Industrieländer insgesamt nur eine Emissionsminderung von ca. zwei Prozent gegenüber 1990 bedeuten würden (oder sogar 2,6 Prozent über den Emissionen von 1990 liegen könnten) (s. Abb. 2).

Das heißt, dass die Industrieländer nicht nur weit davon entfernt sind, Klimaschutz in der für die 2 °C-Obergrenze notwendigen Größenordnung zu betreiben – dafür wäre laut IPCC ein gemeinsames Minderungsziel in der Größenordnung 25 bis 40 Prozent bis 2020 (gegenüber 1990) notwendig, mit einer deutlich höheren Wahrscheinlichkeit, unter 2 °C zu bleiben bei einem Ziel am oberen Ende der Spanne – sondern im Extremfall sogar Klimaschutz in der Summe komplett ausbleiben würde. Daher müssen in Doha ambitionierte Regeln verabschiedet werden.

3.2 Die Verhandlungen unter der ADP

Mit der ADP wurde in Durban der Verhandlungsprozess zu einem umfassenden Klimaabkommen auf den Weg gebracht, das bis zum Jahr 2015 verhandelt werden und dann spätestens ab 2020 in Kraft treten soll. Im Laufe der Verhandlungen im Jahr 2012 wurde vereinbart, dass der ADP-Prozess aus zwei Strängen bestehen soll:

- a) Verhandlungen über das spätestens im Jahr 2015 zu vereinbarende Abkommen;
- b) Erhöhung der kurzfristigen Ambition (vor 2020) vor allem im Bereich Klimaschutz (Minderung)

Bei COP 18 sollte die Arbeit dieser beiden Stränge in separaten Arbeitsplänen für die nächsten Jahre konkretisiert werden – mit klaren Meilensteinen und gleichzeitig Flexibilität für dynamische Verhandlungen. Nachfolgende Tabelle benennt Vorschläge für Meilensteine zur Emissionsminderung aus Sicht des internationalen NRO-Netzwerks Climate

¹⁰ <http://www.endseurope.com/29887/member-states-fail-to-agree-on-aau-surpluses>

Action Network International, bei dem Germanwatch Mitglied ist. Für die Verhandlungen zu einem Post-2020-Abkommen sind natürlich weitere Themen relevant (inklusive Finanzierung, Anpassung, Technologie etc.) und nicht nur die Emissionsminderung.

Tabelle 3: Mögliche Meilensteine (bis 2015) für die Erhöhung der Klimaschutzambition

2012 COP 18	Higher pre-2020 targets and carbon budgets agreed for developed countries NAMA Registry in operation and all developing countries have registered NAMAs ¹² Agree 2015 as the peak year Developed countries submit low carbon development strategies. Developing countries with sufficient institutional capacity produce low carbon development strategies.	LCA / COP Decisions
2013 Q1	Technical paper assessing long term pathway, taking into account 2020 targets and where possible pre-2020 emissions trajectories, low-carbon development strategies, NAMAs, mitigation financing and other input, and include an assessment of the gap between planned action and global goal.	ADP
2013 Q2-3	Assess relative pre-2020 ambition levels of all countries, and identify in general terms those that need to improve to have comparable ambition levels, and required increase in overall ambition levels	ADP
2013 COP19	Developing countries (with the exception of LDCs and other low-income, low-institutional capacity countries) should submit low-carbon development strategies and plans. All countries review ambition and where appropriate increase ambition levels, submitting more ambitious emission reduction targets and NAMAs for pre-2020 period.	ADP
2014 Q1	Updated gap technical paper Negotiations on collective and differentiated post-2020 individual country ambition based on equity principles	ADP
2014 Q2	Negotiations on collective and differentiated post-2020 individual country ambition based on equity principles	ADP
2014 Q3	Negotiations on collective and differentiated post-2020 individual country ambition based on equity principles	ADP
2014 COP20	Mitigation actions for each country	ADP
2015 Q1	Technical paper assessing each countries mitigation actions against agreed equity principles and criteria and calculating any gap between global ambition and country level ambition.	ADP
2015 Q2	Negotiations to check and finalise collective and differentiated post-2020 individual country ambition based on equity principles	ADP
2015 Q3	Negotiations to check and finalise collective and differentiated post-2020 individual country ambition based on equity principles	ADP
2015 COP21	Final mitigation actions for 2025 locked in, in line with staying below 2 °C. Indicative rolling forecasts for mitigation action at aggregate level agreed	ADP

Quelle: CAN International, 2012

Nach den bisherigen Verhandlungen in 2012 ist es offen, ob das Ziel dieser Arbeitspläne erreicht wird. Denn nicht alle Länder teilen die Einschätzung, dass solche Arbeitspläne notwendig sind. Aus Sicht von Germanwatch besteht allerdings die Gefahr, dass ohne zeitlich terminierte Arbeitspläne die Verhandlungen nicht zielgerichtet strukturiert und voran gebracht werden können und dies von einigen Ländern eher dazu benutzt würde, den Prozess zu verzögern. Dies gilt es zu verhindern und trotzdem eine gewisse Flexibilität und Dynamik innerhalb eines solchen Arbeitsplans zu erlauben. Gerade in Bezug auf die kurzfristige Erhöhung der Klimaschutzambition sollte COP 18 Signale für konkrete Fortschritte geben. Dazu gehören z. B. Klimaschutzversprechen für die Zeit vor 2020 von Ländern, die bislang noch keine abgegeben haben (u. a. Saudi-Arabien, Nigeria, Thailand, Katar), die Unterstützung für Initiativen zum Umgang mit kurzlebigen, das Klima beeinflussenden Faktoren wie Ruß oder Methan sowie die Bereitschaft, endlich auch den internationalen Flug- und Schiffsverkehr in ein Klimaregime zu integrieren.

3.3 Das Verhältnis der Arbeitsgruppen AWG-LCA und ADP als wichtiger Knackpunkt für Doha

Die AWG-LCA als der dritte zentrale Verhandlungsstrang neben den Verhandlungen unter dem Kyoto-Protokoll und der ADP soll nach der Entscheidung von Durban 2011 nun in Doha abgeschlossen werden. Nach den bisherigen Verhandlungssitzungen in diesem Jahr zeichnet sich allerdings ab, dass dies kein Selbstläufer ist und auch nur nach Klärung bestimmter Aspekte und im Kontext der gesamten Verhandlungen in Doha erreicht wird.

Beim Klimagipfel von Durban wurde für einige noch offene Themen vereinbart, diese bis Doha unter der AWG-LCA weiter zu bearbeiten. Zum Teil wurden Themen auch in Verhandlungsgruppen ausgelagert, die definitiv über die AWG-LCA hinaus bestehen werden, wie SBSTA/SBI oder die neu gegründeten Institutionen (Adaptation Committee, Standing Committee on Finance, Technology Executive Committee).¹¹ Tabelle 4 zeigt, basierend auf Vorschlägen einzelner Länder oder Ländergruppen während der Vorverhandlung Ende August in Bangkok, welche Themen unter der AWG-LCA in Doha diskutiert werden könnten und zeigt Optionen für die Fortführung in anderen Verhandlungssträngen (z. T. bereits festgelegt). In Bangkok hat die Gruppe der so genannten „Like-minded countries“ mehrere Textvorschläge vorgebracht und damit in gewisser Weise die Verhandlungen so zumindest auch prozedural befördert. Bei dieser Gruppe handelt es sich im Prinzip um ein themenspezifisches Sammelsurium an Ländern, deren Kern allerdings Entwicklungsländer ausmachen, die sonst keiner speziellen Gruppe angehören (z. B. Bolivien, Indien, China, Philippinen, Saudi-Arabien). Insgesamt besteht noch keineswegs Einigkeit darüber, dass sich alle diese Themen in einer abschließenden AWG-LCA-Entscheidung wiederfinden sollten.

¹¹ s. Harmeling et al., 2011

Tabelle 4: potenzielle AWG-LCA-Verhandlungsthemen (Auswahl) in Doha und Optionen für die Fortführung

Verhandlungsthema	Verbleibende Aufgaben	Mögl./wahrscheinliche Fortführung
Gemeinsame Vision („Shared vision“)	Einigung auf ein globales Langfristziel zur Emissionsverminderung	ADP (da für 2015-Abkommen relevant)
	Einigung auf globalen Emissionspeak (wünschenswert: 2015)	ADP, falls nicht schon in Doha beschlossen
	Andere globale Langfristziele (z. B. für Finanzierung, technologiespezifische Ziele)	evtl. ADP
Klimafinanzierung	Kontinuität der Klimafinanzierung nach 2012, inkl. eines Aufwuchspfadens bis 2020, Finanzierungszielen für 2015	ADP (Kurzfristambition) Standing Committee (SC)
	Erhebung und Überprüfung der regionalen Balance der Verteilung, Erhebung des Bedarfs	SC
	Erhebung der Lernerfahrungen aus der Schnellstartfinanzierung 2010 bis 2012	UNFCCC-Sekretariat
	Monitoring, Berichterstattung und Verifizierung der Klimafinanzierung (inkl. Entwicklung von Leitlinien, Erhebung der finanziellen Flüsse)	SC
	Vereinbarungen zwischen der COP und dem Green Climate Fund	COP/GCF Board, SC
Anpassung	Anerkennung der Fortschritte unter dem Cancún Adaptation Framework (CAF)	SBI, Adaptation Committee (AC)
	Empfehlungen für die Unterstützung von Anpassung (Finanzierung etc.) für 2013 bis 2020	evtl. ADP Adaptation Committee und SBI
	Empfehlungen bzgl. Nationaler Anpassungspläne (NAPs) für Nicht-LDCs	AC (bereits festgelegt)
	Weitere Vorgaben für die Verhandlungsstränge / Institutionen zu Themen unter dem CAF	AC, SBI, ggf. ADP
	Rolle von regionalen Zentren	AC (bereits festgelegt)
Klimaschutz in Industrieländern ¹²	Synthese bzgl. des Fortschritts bei der Klärstellung der eingereichten Klimaschutzziele (bis 2020)	
	Fortführung des Klärungsprozesses, Einreichung weiterer Informationen, Bestätigung der Notwendigkeit gemeinsamer Anrechnungsregeln	SBI, ggf. ADP (Kurzfrist-Ambition)
	Methodologische Aspekte, um Fortschritte bei der Zielerreichung zu überprüfen als Mittel der Vergleichbarkeit	SBSTA
	Aufforderung für die Erhöhung der Ambition, inkl. der Aufhebung von Konditionalitäten für das höhere Ende der Ziele	ADP (Kurzfristambition)

¹² v. a. für die Länder, die keine zweite Verpflichtungsperiode eingehen wollen.

Verhandlungsthema	Verbleibende Aufgaben	Mögl./wahrscheinliche Fortführung
Klimaschutz in Entwicklungsländern	Aufforderung an Entwicklungsländer zur Einreichung von Klimaschutzmaßnahmen (NAMAs), die dies noch nicht getan haben	ADP (Kurzfristambition)
	Aufforderung zur Einreichung weiterer Informationen für eingereichte NAMAs, Diskussion der Maßnahmen	ADP (Kurzfristambition) SBSTA (methodologische Aspekte)
	Entwicklung von Leitlinien für die Messung, Berichterstattung und Verifizierung von Unterstützung für NAMAs	SBSTA
	Entwicklung unterstützender Materialien, Maßnahmen für die NAMA-Umsetzung	SBI
REDD+	Finanzierungsoptionen für REDD+ und förderliche Rahmenbedingungen	ADP? GCF?
	Diskussion möglicher institutioneller Arrangements unter der Konvention (inkl. mit Bezug zum Green Climate Fund) zur Begleitung der ergebnisorientierten Finanzierung	SBI/SBSTA
	Definition von Funktionen der notwendigen institutionellen Arrangements	SBI
	Anleitung und Methoden für die Erfassung von Co-benefits und Nicht-CO ₂ -Benefits, inkl. des Einbezugs in die ergebnisorientierte Finanzierung	SBSTA
Sektorale Ansätze	Klimaschutz im Bereich internationaler Flug- und Schiffsverkehr (mit der Option als Klimafinanzierungsinstrument)	ADP (für Kurzfristambition und 2015-Abkommen) SBI
Verschiedene Ansätze für Klimaschutz	Weiterverhandlung des in Durban beschlossenen neuen Marktmechanismus	ADP, SBI
Überprüfung der Maßnahmen in Bezug auf das 2 °C-Ziel (Review 2013-2015)	Beschlüsse zum Umfang und der Durchführung des Review, der 2013 beginnen soll	neue Expertengruppe, SBIS/SBSTA

Quelle: eigene Darstellung, basierend auf UNFCCC, 2012

Ein Grundproblem ist, dass die Industrieländer ihren Verpflichtungen des Gesamtverhandlungspakets nur sehr unzureichend nachkommen. Weder in Bezug auf die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls, noch bei der Nachbesserung der Ziele in Richtung Vereinbarkeit mit dem 2 °C-Limit werden die Zusagen auch nur annähernd ausreichend eingehalten. Bezüglich der in Kopenhagen und Cancún zugesagten Klimafinanzierung werden insgesamt kaum neue Mittel zusätzlich zur Entwicklungsfinanzierung bereitgestellt. Wichtige Schwellen- und Entwicklungsländer sehen dies als einen Grund, jegliche Verhandlungen über weitergehende Verpflichtungen ihrerseits in einem Abkommen ab 2015 zu blockieren. So verständlich ihre Verärgerung ist, so wenig verheißungsvoll ist dies für ein künftiges Klimaregime.

Dieses Problem manifestiert sich verhandlungstaktisch darin, dass insbesondere viele Entwicklungsländer

a) der Meinung sind, dass der Bali-Aktionsplan (BAP) – mit dem die AWG-LCA auf das Gleis gesetzt wurde – noch nicht ausreichend erfüllt ist, und

b) die Sorge haben, dass wichtige Aspekte des Bali-Aktionsplans in den Verhandlungen zu einem neuen Abkommen unter der ADP verloren gehen könnten.

Sie befürchten also, dass sich die Industrieländer vor ihren einst (2007) zugesagten Verpflichtungen drücken wollen.

Bezüglich a) besteht allerdings das Problem, dass der BAP so allgemein formuliert ist, dass es objektiv schwierig ist zu bewerten, ob er umgesetzt worden ist oder nicht. Die Beschlüsse unter der AWG-LCA in Cancún und Durban haben zweifellos viele Dinge, die sich in den AWG-LCA-Verhandlungen entwickelt haben, mindestens ansatzweise umgesetzt. Allerdings bei Weitem nicht in dem Maß, wie es der Klimawandel erfordert. Die einen verweisen darauf, formal sei der BAP umgesetzt worden; die anderen darauf, dass dies von der Substanz her nicht der Fall sei.

Bezüglich b) leiten sich die Sorgen aus verschiedenen Aspekten ab. Der fundamentalste ist sicherlich, dass der Bali-Aktionsplan noch eine klare Trennung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern beinhaltet (die so genannte „Firewall“), die für die Verhandlungen für ein neues Klimaabkommen unter der ADP nicht mehr expliziert vereinbart ist. Dennoch betrachten es viele Schwellen- und Entwicklungsländer als wichtig, wo möglich noch eine entsprechende Differenzierung – im Sinne von „Erstverantwortung der Industrieländer“ – beizubehalten. Zweitens ist die Agenda unter der ADP bisher nicht wirklich definiert. Es ist zwar vereinbart, dass alle Themenblöcke – Minderung, Anpassung, Finanzierung, Technologie, Capacity Building, Transparenz bei Umsetzung und Unterstützung – Verhandlungsgegenstand sind, aber darüber hinaus ist alles offen. Auf Seiten vieler Länder besteht nun die Sorge, dass wichtige Aspekte verloren gehen können, auch bisher unerledigte Aspekte.

Für Doha zeichnet sich daher ab, dass es kontroverse Diskussionen geben wird, welche von den oben benannten (und weiteren) Themen in einer finalen AWG-LCA-Entscheidung enthalten sein sollen und natürlich mit welchem Inhalt. Um hier insgesamt eine Einigung zu erzielen, die gleichzeitig die Gesamtambition erhöht, wird es notwendig sein, zum einen auch in Doha inhaltlich fortschrittliche Entscheidungen zu treffen. Wenn das nicht gelingt, ist auch sehr fraglich, ob es bei anderen „Großthemen“ wie der 2. Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls zu einer Einigung kommen kann. Zum anderen muss darüber hinaus Klarheit geschaffen werden, wo bestimmte Themen über die AWG-LCA hinaus in anderen Prozessen auf der Agenda bleiben, sei es in der ADP, in den SBs oder in den fachlichen Ausschüssen. Es ist wichtig, die AWG-LCA auf die großen Linien zu konzentrieren, um bis 2015 tatsächlich ein Ergebnis erzielen zu können. Andererseits haben vielen Länder Angst, dass für sie wichtige Themen in vermeintlich unwichtigere Prozesse abgeschoben werden, obwohl dort – weniger politisiert – eventuell durchaus schneller Ergebnisse zu erzielen sind.

3.4 Klimaschutz in Industrie- und Entwicklungsländern

Gerade in der AWG-LCA-Debatte ist ein aus Sicht auch vieler Industrieländer wichtiger Punkt die Vergleichbarkeit der Klimaschutzversprechen zwischen den Ländern mit neuen Kyoto-Zielen und denen der **anderen Industrieländer** (Paragraph 1b1 des Bali-Aktionsplans). Dieses Problem verweist natürlich in allererster Linie auf die US-Problematik. Wie kann dieses Land dazu gebracht werden, sich zu ausreichend Klimaschutz zu verpflichten, obwohl klar ist, dass die USA auch bei der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls nicht dabei sind?

Zwar besteht hier seit längerem ein Diskussions- und Informationsprozess innerhalb der Verhandlungen, um diese Vergleichbarkeit herzustellen. Dieser ist bisher aber noch nicht zu einem Abschluss gekommen und natürlich ist die Vergleichbarkeit über die AWG-LCA hinaus zentral. Die Notwendigkeit einer gemeinsamen Rechnungslegungsvorschrift für alle Vertragsparteien aus Industrieländern ist wichtig, um das globale Ziel zu erreichen, aber auch, um eine gemeinsame Anrechnungsgrundlage für das nächste völkerverbindliche Abkommen zu legen. Dies soll auch ein starkes Signal an die Schwellenländer sein, dass die Industrieländer ihre historische Verantwortung übernehmen.

Um dies zu erreichen, sollte in Doha ein Arbeitsprogramm unter dem SBI und SBSTA ins Leben gerufen werden, das ein einheitliches Basis-Jahr und eine gemeinsame Rechnungslegungsvorschrift für alle Industriestaaten festlegen muss, als Grundlage für die Messung und den Vergleich der unterschiedlichen quantifizierten Minderungsziele.

Wie bereits gezeigt ist bezüglich des Klimaschutzes in den so genannten **Entwicklungsländern** bekannt, dass sie – obwohl die Emissionen dort schnell steigen – schon viele Minderungsmaßnahmen national durchführen, zum Teil auch ohne finanzielle Unterstützung.

Beträchtliche Fortschritte wurden von den Vertragsparteien in Cancún und Durban erreicht bezüglich der Ausarbeitung eines umfassenden Rahmens zur Unterstützung, Identifikation, Vorbereitung und Durchführung von national angemessenen Klimaschutzmaßnahmen (sogenannte Nationally Appropriate Mitigation Actions, NAMA) in Entwicklungsländern. Notwendig sind auch weitere Informationen über die zugrunde gelegten Annahmen, Methoden, Sektoren und Gase, auf denen die NAMAs basieren. Auch, um die finanzielle Unterstützung der Industrieländer sicherzustellen und zu erhöhen, muss der Verständigungsprozess über die Grundlagen der NAMAs fortgeführt werden.

In Doha sind folgende Entscheidungen zu erwarten, um eine frühzeitige Umsetzung der NAMAs zu erleichtern:

Die Erstellung einer NAMA-Registrierung (eine sogenannte „registry“) soll fertiggestellt werden. Die Ausfertigung dieser Entscheidung ist notwendig, um die Transparenz, aber auch die Sicherheit für die Entwicklungsländer zu erhöhen, dass ihre eingereichten NAMAs auch international unterstützt werden. Diese Registrierung soll u. a. Informationen über das Mindestniveau an Klimaschutz dieser NAMAs auflisten.

Des Weiteren sollen in Doha Leitlinien für die Bilanzierung von Emissionsreduktionen, die Einrichtung von Business-as-usual-Szenarien sowie die Rahmenbedingungen für

Messbarkeit, Berichterstattung und Verifizierbarkeit (ein sogenanntes MRV-System) verabschiedet werden. Die Entwicklung des MRV-Systems ist eine zentrale Voraussetzung, um allen beteiligten Parteien gegenüber zu zeigen, dass alle veröffentlichten Maßnahmen tatsächlich umgesetzt werden. Dies ist eine wichtige Basis für die zweijährlichen Berichte sowohl der Industrie- als auch der Entwicklungsländer (s. auch Kapitel 3.5).

3.5 Klimafinanzierung

Vermeidung einer Klimafinanzierungslücke nach 2012

Der Klimagipfel in Doha ist für die Klimafinanzierung von großer Bedeutung. Denn in diesem Jahr endet die Phase der Schnellstartfinanzierung, in der sich Industrieländer verpflichtet hatten, zwischen 2010 und 2012 gemeinsam USD 30 Mrd. für Emissionsminderungs- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern zur Verfügung zu stellen. Ebenso haben sich Industrieländer verpflichtet, ab 2020 jährlich für Emissionsminderungs- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern USD 100 Mrd. zu mobilisieren. Unklar ist bisher, wie es mit der Klimafinanzierung zwischen 2012 und 2020 weitergeht. Für Doha ist es daher besonders wichtig, dass man sich auf ein klares Aufwuchsszenario einigt. Dieses soll einen Pfad ab 2013 zu den USD 100 Mrd. an zusätzlichen öffentlichen und privaten Geldern für 2020 beschreiben, auch um eine Lücke in der Klimafinanzierung nach 2012 zu vermeiden. Mindestens sollten Zwischenziele vereinbart werden. Aus Sicht des Climate Action Networks sollten für den Zeitraum 2013-2015 die finanziellen Mittel mindestens doppelt so hoch wie während der Phase der Schnellstartfinanzierung sein.¹³

In Durban wurde letztes Jahr ein Arbeitsprogramm für die Langfristfinanzierung ins Leben gerufen, im Rahmen dessen dieses Jahr zwei Workshops und mehrere Internetbasierte Foren stattfanden. Themen der Workshops waren beispielsweise die Finanzierungsbedarfe in Entwicklungsländern, mögliche Quellen für internationale Klimafinanzierung und welche Erfahrungen aus der Phase der Schnellstartfinanzierung gezogen werden können. Der Bericht der beiden Vorsitzenden des Arbeitsprogramms an die COP liegt noch nicht vor. Er sollte aus unserer Sicht aber nicht nur eine Zusammenfassung der diskutierten Themen darstellen, sondern als Grundlage für die Vertragsstaaten dienen, um die Entscheidungen der COP (vermutlich unter der AWG-LCA) zu langfristiger Klimafinanzierung auch positiv zu beeinflussen.

Innovative Finanzierungsquellen

Ein wichtiger Bestandteil für die Erfüllung des öffentlichen Anteils des 100-Milliarden-Versprechens sollte aus unserer Sicht aus innovativen Finanzierungsquellen geleistet werden. Dazu gehören beispielsweise eine Bepreisung des internationalen Schiffs- und Luftverkehrs, die Versteigerungserlöse aus dem EU Emissionshandel sowie eine Finanz-

¹³ Wovon ein Teil (siehe weiter unten) Zusagen an den GCF sein sollten. Climate Action Network, 2012: Doha milestones and action, How COP17/CMP8 must increase short term ambition and establish a clear path to 2015, 02 August 2012, zu finden unter: <http://climatenetwork.org/publication/doha-milestones-and-action>, abgerufen am: 23.10.2012

transaktionssteuer. Ersteres würde gleichzeitig Emissionen mindern und Mittel generieren, die für die internationale Klimafinanzierung verwendet werden können. Konkrete Maßnahmen sollten in den dafür zuständigen UN-Organisationen – der International Maritime Organization (IMO) und der International Civil Aviation Organization (ICAO) – ausgearbeitet werden. Die COP sollte jedoch in Doha diese beiden Organisationen eindeutig beauftragen, dass sie solche Maßnahmen entwickeln sollen, die Emissionen mindern, Mittel für die Klimafinanzierung generieren und dabei das UNFCCC-Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung berücksichtigen.

Grüner Klimafonds / Green Climate Fund

Nachdem 2011 die COP den Green Climate Fund (GCF) nach der Vorarbeit der letzten Jahre endgültig eingerichtet hat, hat sich in diesem Jahr der Vorstand des GCF nach einiger Verzögerung zwei Mal getroffen. Der Vorstand, in dem Deutschland durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Vertretung durch das Bundesumweltministerium) vertreten ist, wird der COP einen Bericht für deren Zustimmung vorlegen, der neben einigen ersten administrativen Entscheidungen unter anderem seine Wahl zum Sitzstaat – namentlich Songdo in Südkorea – beinhalten wird. Es ist davon auszugehen, dass die Annahme dieser wichtigen Entscheidung in Doha nur eine Formsache sein wird.

Für Doha ist es zum einen wichtig, dass eine Entscheidung bezüglich des Verhältnisses zwischen COP und GCF, welches für die weitere Ausgestaltung des GCF von großer Relevanz ist, getroffen wird. Allerdings gibt es für eine solche Entscheidung bisher nahezu keine inhaltliche Grundlage, über die man verhandeln könnte. Der Vorstand des GCF hatte dazu beim zweiten Treffen nur eine kurze Diskussion, die unterschiedliche Meinungen offenbarte, ob die COP hier die Führung in die Hand nimmt oder der GCF-Vorstand. Nach Artikel 11 der Konvention könnte diese definitiv bei der COP liegen. Auch das so genannte „Standing Committee on Finance“ (SC) hat angeboten, bei einem Mandat durch die COP, daran zu arbeiten. Vermutlich wird dieser Punkt daher erst in 2013 entschieden werden können.

Um dem GCF eine klare Perspektive zu geben, wäre es wichtig, dass Industrieländer in Doha erste finanzielle Zusagen für den GCF machen. Das Climate Action Network fordert, dass die Industrieländer in den Jahren 2013-2015 insgesamt USD 10-15Mrd. für den GCF zur Verfügung stellen.¹⁴

Standing Committee on Finance

Das SC wurde in Cancún und Durban errichtet. Es hat die Aufgabe die COP bei ihren Aufgaben bezüglich des finanziellen Mechanismus der Konvention zu unterstützen. Im Laufe des Jahres 2012 hat es zwei Treffen des SC gegeben, in dem es sich unter anderem mit seinem Arbeitsprogramm für 2012 und für 2013-2015 beschäftigt hat. Das SC wird in Doha der COP einen Bericht vorlegen. Es ist zu erwarten, dass dieser erste Bericht, gemeinsam mit den Entscheidungen des SC in seinen ersten zwei Sitzungen, die Rolle des

¹⁴ Climate Action Network, 2012: Doha milestones and action, How COP17/CMP8 must increase short term ambition and establish a clear path to 2015, 02 August 2012, zu finden unter: <http://climatenetwork.org/publication/doha-milestones-and-action>, abgerufen am: 23.10.2012

SC und seine konkreten Arbeitspläne für die nächsten Jahre weiter verdeutlichen wird. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Papiers war der Bericht allerdings noch nicht zugänglich.

Monitoring, Berichterstattung und Verifizierung von finanzieller Unterstützung

Um Vergleichbarkeit bezüglich der von den Ländern geleisteten Klimafinanzierung zu gewährleisten und so bessere Geberkoordinierung zu ermöglichen und das Vertrauen zwischen den Vertragsstaaten zu erhöhen, ist Transparenz und damit einhergehend das Messen und Berichterstellen über geleistete Klimafinanzierung zentral. Im letzten Jahr wurden in Durban Richtlinien für die Berichterstattung in den zweijährlichen Berichten von Industrie- und Entwicklungsländern verabschiedet. Im Laufe dieses Jahres wurde nun über ein gemeinsames Berichtsformat verhandelt, das in Doha verabschiedet werden soll. Es gibt derzeit auch den Vorschlag, dass das SC zukünftige Richtlinien für das Messen, Berichterstellen und Verifizieren von finanzieller Unterstützung erarbeiten sollte.

3.6 Anpassung an den Klimawandel

Die Anpassungsagenda unter der UNFCCC hat in den letzten Jahren bedeutende Fortschritte erzielt. Nicht nur wurde vor zwei Jahren das „Cancún Adaptation Framework“ verabschiedet, sondern auch im letzten Jahr in Durban wichtige Prozesse wie das Arbeitsprogramm zu klimawandelbedingten Schäden (englisch: „Loss and Damage“)¹⁵, die „National Adaptation Plans“ (NAPs)¹⁶ und der Aufbau des „Adaptation Committees“¹⁷ vorangetrieben. Für den kommenden Klimagipfel in Doha ist es nun wichtig diese Themen darauf aufbauend zu operationalisieren.

Arbeitsprogramm für klimawandelbedingte Schäden

Dem Problem klimawandelbedingter Schäden wird in den Verhandlungen immer mehr Gewicht zuteil, 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 bei der COP 18 vorbereiten soll. In Durban wurden konkrete Aktivitäten für 2012 vereinbart.¹⁸

Neben einem Expertentreffen zur Erhebung klimawandelbedingter Schäden im März in Tokio gab es regionale Treffen, um sich mit den Gefahren und Konsequenzen des Klimawandels in Afrika (Addis Abeba, im Juni), Lateinamerika (Mexiko, im Juli), Asien (Bangkok, im August) und den kleinen Inselstaaten (Barbados, im Oktober) auseinander zu setzen.¹⁹ Germanwatch nahm im Rahmen der „Loss and Damage in Vulnerable Count-

¹⁵ http://unfccc.int/adaptation/cancun_adaptation_framework/loss_and_damage/items/6056.php

¹⁶ http://unfccc.int/adaptation/cancun_adaptation_framework/national_adaptation_plans/items/6057.php

¹⁷ http://unfccc.int/adaptation/cancun_adaptation_framework/adaptation_committee/items/6053.php

¹⁸ COP-Entscheidung s.

http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_loss_damage.pdf

¹⁹ http://unfccc.int/adaptation/cancun_adaptation_framework/loss_and_damage/items/6056.php

ries Initiative“²⁰ an allen diesen Treffen teil. Ein Bericht zu den Expertentreffen durch das UNFCCC-Sekretariat soll noch vor Doha vorliegen.

Zudem wurden zwei technische Papiere zu Handlungsansätzen zu klimawandelbedingten Schäden und zu den Gefahren schleichender Klimaänderungen oder ungebremster CO₂-Emissionen (z. B. Meeresspiegelanstieg, Ozeanversauerung) erarbeitet.

Im Einklang mit den Entscheidungen von Cancún und Durban sollen COP 18 Empfehlungen vorgelegt werden, die dann in eine Entscheidung münden. Dabei steht die Rolle der Konvention – also wie kann der Konventionsprozess dazu beitragen, existierende Lücken zu füllen, um das Problem angemessen anzugehen – im Mittelpunkt der Diskussionen, insbesondere die Frage der Einrichtung eines internationalen Mechanismus zu „Loss and Damage“.

Bis Ende Oktober haben dazu eine Reihe von Verhandlungsparteien ihre Vorstellungen als offizielle „Submissions“ eingebracht, darunter die kleinen Inselstaaten, die LDCs, Ghana und Norwegen.²¹ Weder von der EU noch von den USA liegen bisher Positionierungen vor.

Eine Detailanalyse der Eingaben (Submissions) würde an dieser Stelle zu weit führen. Allerdings ist beachtenswert, dass fast 100 Länder – nämlich die LDCs und die kleinen Inselstaaten – die Einrichtung eines internationalen Mechanismus zu „Loss and Damage“ als notwendig ansehen, um eine dauerhafte Bearbeitung des Themas unter der Konvention sicherzustellen. Dies ist angesichts der heraufziehenden Gefahren gerade für diese Länder besonders notwendig. Die genaue Ausgestaltung ist noch offen. Die Vorschläge für die zu bearbeitenden Funktionen reichen von der verbesserten Koordination relevanter internationaler Prozesse über die konkrete Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Datenerhebung bis zu dem Aufbau eines Kompensationsmechanismus für erlittene Schäden, bei denen Anpassung an die Klimafolgen nicht mehr möglich ist. Die grundsätzliche Etablierung eines internationalen Mechanismus wäre aber ein erster wichtiger Schritt, dem dann die konkrete Ausarbeitung der Funktionen und Modalitäten in einer zweiten Phase des Arbeitsprogramms folgen könnte. Darauf sollten sich die Beratungen in Doha fokussieren.

Nationale Anpassungspläne (NAPs)

Für die NAPs erwarten wir die Weiterentwicklung und idealerweise auch Verabschiedung der Leitlinien für die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs). Ende Oktober haben dazu Experten der Least Developed Countries Expert Group (LEG) in Bonn getagt, deren Ergebnisse allerdings noch nicht öffentlich vorliegen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass es hier keine großen Kontroversen geben wird. Germanwatch setzt sich hier auch dafür ein, dass die besonders verletzlichen Bevölkerungsgruppen entsprechend der Prinzipien des Cancún Adaptation Framework besondere Berücksichtigung finden.

Um ihre Glaubwürdigkeit nicht zu verspielen, müssen sich die Industrieländer außerdem auf Finanzierungsmodalitäten einlassen, um Planungssicherheit für Entwicklungsländer

²⁰ www.lossanddamage.net

²¹ http://unfccc.int/documentation/submissions_from_parties/items/5902.php

zu schaffen und die Umsetzung der NAPs zügig voranzubringen. Wichtige Finanzkanäle könnten dafür der Least Developed Countries Fund, aber auch sehr bald der Green Climate Fund sein. Wichtig ist, dass gerade für die Prozesse in LDCs zusätzliche Gelder bereitgestellt werden, damit diese neuen, wichtigen Planungsprozesse nicht auf Kosten konkreter Projekte gehen.

Adaptation Committee

Im Hinblick auf das „Adaptation Committee“ wird die Verabschiedung eines auf die nächsten Jahre angesetzten Arbeitsplanes erwartet. Es ist wünschenswert, dass jenes Arbeitsprogramm Vorschläge zur Stärkung regionaler Zentren erarbeitet sowie Empfehlungen abgibt, wie Anpassungsmaßnahmen auf lokaler, regionaler und transnationaler Ebene am besten umgesetzt werden können. Auch der Ansatz Ökosystem-basierter Anpassung sollte vom Committee erörtert werden. Als neues Querschnittsorgan sollte das Adaptation Committee zudem die Lehren aus dem Verhandlungsstrang Anpassung SC zuführen und auch Verflechtungen zu anderen UNFCCC-Gremien und externen Konventionen und Abkommen voranbringen (z. B. Hyogo Framework for Action, SDG- und Post-MDG-Prozess, CBD und UNCCD). Nur durch eine solch breite Ausgestaltung von Handlungen und Einflussnahme kann das „Cancún Adaptation Framework“ wirksam umgesetzt werden.

Ein weiteres Schlüsselthema ist zudem die Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern, unter besonderer Berücksichtigung der LDCs. Hier muss es in Doha gelingen, die Industrieländer dazu zu bewegen, ihre bei weitem nicht erreichten Finanzierungszusagen endlich zu erfüllen. Beispielsweise sollte Deutschland zusätzliche Gelder für den Adaptation Fund unter dem Kyoto-Protokoll zusagen (bisher 10 Millionen Euro, Spanien hat bspw. 45 Millionen Euro eingezahlt), insbesondere, da der Green Climate Fund noch nicht operativ ist.

Zudem wird man in Doha über weitere Aktivitäten unter dem Nairobi-Arbeitsprogramm zu Klimaauswirkungen, Vulnerabilität und Anpassung beraten, die die Beschlüsse in den anderen Themen ergänzen können.

3.7 Internationaler Flug- und Schiffsverkehr

Durch die Einführung des Flugverkehrs in den Europäischen Emissionshandel (ETS) am 1. Januar 2012, wodurch auch Fluglinien von Nicht-EU-Mitgliedsstaaten betroffen sind, hat das Thema Klimaschutz im Flugverkehr deutlich an Prominenz auf der politischen Agenda gewonnen. Allerdings nicht in den Verhandlungen unter der UNFCCC, sondern bei der Internationalen Sonderorganisation für Zivilluftfahrt (ICAO). Diese hat sich nach 15 Jahren weitgehenden Leerlaufs vorgenommen, bis Herbst nächsten Jahres auf der lediglich alle drei Jahre stattfindenden Generalversammlung eine Entscheidung über die Regulierung der Treibhausgasemissionen des Flugverkehrs zu fällen. Dementsprechend liegt die politische Aufmerksamkeit bei diesem Thema mehr auf der ICAO denn auf der Klimarahmenkonvention.

In Doha sollte die COP der ICAO und der Internationalen Schifffahrtsorganisation (IMO) den Auftrag geben, im jeweiligen Sektor einen globalen Mechanismus zur Emissionsreduktion auszuarbeiten und zu implementieren, der sowohl die Prinzipien der KRK als auch der jeweiligen UN-Sonderorganisation berücksichtigt und darüber hinaus Mittel für die internationale Klimafinanzierung generiert.

Kasten: Globaler Emissions-Peak

Die Expertise und das Mandat der KRK liegen – nach Abschätzung der Folgen der Klimaänderung – bei der vorzunehmenden Emissionsbegrenzung. CAN fordert dabei – über ihre Arbeitsgruppe um die ‚shared vision‘ – einen Peak der globalen Emissionen bis 2015, damit es noch möglich ist, die Temperaturzunahme auf unter zwei Grad zu beschränken. Jedes Jahr, um das der Peak verzögert wird, macht Klimaschutz kostenaufwendiger. Wenn der Peak nach 2020 käme, wäre es nur noch sehr schwer möglich, unter zwei Grad zu bleiben.

Aus diesem Grund sieht Germanwatch auch für den internationalen Flugverkehr im Grundsatz die Notwendigkeit, ihn so zu regulieren, dass sein Emissions-Peak im Jahr 2015 liegt. Weiteres durch Verkehrszunahme folgendes Emissionswachstum, das nach 2015 eintritt, sollte dann über passende Instrumente – etwa Emissionshandel unter Einbezug anderer Sektoren – gedeckelt werden. Bedauerlicherweise zeichnen sich jedoch aufgrund unzureichender Verhandlungsfortschritte bei ICAO und IMO die Instrumente noch nicht ab, mit denen dies weltweit ab dem Jahr 2015 umgesetzt werden könnte. Für Germanwatch ist das Ziel der ICAO, erst ab dem Jahr 2020 in kohlenstoffneutrales Wachstum einzuschwenken, zu spät – zudem es die Erwärmungswirkung von Kondensstreifen und Zirruswolken gänzlich außer Acht lässt.

Beim Schiffsverkehr ist die Situation grundsätzlich vergleichbar, wenn auch komplizierter, da dieser Sektor wegen seiner großen Bedeutung im Güterverkehr nicht so originär „Industrieland-Strukturen“ (hin bis zu Lebensstilfragen) repräsentiert wie der internationale Flugverkehr. So liegt dort noch kein so fortgeschrittenes Instrument wie der EU-Emissionshandel vor. Die IMO beschäftigt sich, angestoßen durch das Kyoto-Protokoll (1997), allerdings gleichermaßen mit Emissionsminderung. Ebenso beschäftigt sich die EU damit, wie man die Emissionen des Schiffsverkehrs adressieren kann.

Der aus den Vorverhandlungen in Bangkok vorliegende (allerdings nicht als Verhandlungsgrundlage akzeptierte) Text beinhaltet als ambitionierteste Option – als Beitrag zur Verringerung der Ambitionsücke vor 2020 – die Aufrufe an

- ICAO für den Bereich Flugverkehr, eine globale Vereinbarung zu erarbeiten, mit der die Emissionen bis 2020 um 10 Prozent gegenüber 2005 verringert würden;
- und an die IMO für den Bereich Schiffsverkehr, eine solche Vereinbarung zu erstellen, mit der die Emissionen bis 2020 um 20 Prozent gegenüber 2005 abgesenkt würden.

Zudem betont diese Option das Potential eines CO₂-Preises auch für das Aufbringen von Klimafinanzierung.²²

3.8 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 Tropenwäldländer 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 a) Finanzierung, b) Berücksichtigung von Kriterien zum Schutz der Biodiversität und der Menschenrechte, c) Ausgestaltung der methodisch-technischen Regeln zur Anrechnung von CO₂-Reduktionen, d) Ausgestaltung der Mess-, Berichts- und Überprüfungssysteme sowie e) zur Ausgestaltung eines Stufenplans zur Verringerung von internationalen Entwaldungsursachen offen.

Verhandlungen zum Bereich REDDplus finden derzeit unter der AWG-LCA und in SBSTA statt. In der AWG-LCA lag der Fokus in 2012, entsprechend dem Mandat von Durban, auf Optionen für ergebnisorientierte Finanzierung von REDDplus-Maßnahmen.²³ Zum einen bestehen dabei grundsätzlich kontroverse Positionen hinsichtlich der Frage, ob der Waldschutz in Entwicklungsländern in den Emissionshandel einbezogen werden sollte, oder ob die Finanzierung eher über fonds-basierte Optionen laufen sollte (z. B. durch den Green Climate Fund). Zudem nimmt die Rolle der Honorierung der CO₂-Vermeidung im Vergleich zu anderen wichtigen Aspekten des Waldschutzes (bspw. Biodiversitätsschutz, Lebensgrundlage indigener Bevölkerung) eine wichtige Rolle in den Verhandlungen ein. Interessant ist hier beispielsweise auch der Vorschlag Boliviens für einen gemeinsamen Mechanismus für Anpassung und Minderung für ein integriertes und nachhaltiges Waldmanagement, um eine holistischere Herangehensweise zu fördern.²⁴

Germanwatch lehnt unter den derzeitigen Bedingungen den Einbezug des Waldschutzes in Entwicklungsländern in den Emissionshandel ab. Die viel zu niedrigen Klimaschutzziele in den Industrieländern, gerade auch in der EU, bergen die Gefahr, dass mit einem Einbezug des Waldschutzes die Anreize, die Energieversorgungsstruktur in Europa weg

²² UNFCCC, 2012

²³ s. auch UNFCCC, 2012

²⁴ Bolivien, 2012

von der Kohle hin zu Erneuerbaren Energien umzubauen, weiter sinken würden. Zudem würde der Marktmechanismus vermutlich zur starken Fokussierung auf CO₂-Reduktion als preisbildendem Faktor führen und wichtige andere Nutzen wie der Biodiversitätsschutz unterbewertet werden. Zudem bedarf es ganzstaatlich orientierter Ansätze, um Ausweicheffekte zu vermeiden, die dann zu Waldzerstörungen in anderen Regionen innerhalb der Länder führen könnten. Insgesamt spricht sich Germanwatch daher für fonds-basierte Finanzoptionen und einen ganzheitlichen Ansatz aus, der die multiplen Vorteile der Walderhaltung honoriert. Angesichts der Fülle an kontroversen, offenen Fragen scheint in Doha allenfalls eine sehr vage Entscheidung realistisch.

3.9 Review

Der erste periodische Review (Laufzeit 2013-15), ein kleines aber gehaltvolles Verhandlungsthema, stellte sich im vergangenen Jahr und während der Vorbereitungen auf Doha komplizierter heraus, als zunächst angenommen. Seit den lediglich freiwilligen Reduktionszielen von Cancún gehört der Review zum sogenannten „Pledge and Review“-Verfahren. Bereits im Dezember 2010 hatte die COP in Cancún den „ersten periodischen Review zur Überprüfung der Angemessenheit des globalen Langfristziels und des Fortschritts, dieses zu erreichen“, beschlossen. Seitdem streiten sich die Länder jedoch über den genauen Umfang und die Reichweite („Scope“) des Reviews. Während beispielsweise Länder wie die EU oder Japan einen engen Scope laut der Cancún-Entscheidung befürworten, sprechen sich Länder wie Indien und die Philippinen für eine Erweiterung des Reviews auf Finanzierung, Technologietransfer und Capacity Building (Kapazitätsaufbau) aus. Sie wollen sozusagen die Leistungen der Industriestaaten über die Emissionsminderung hinaus überprüfen. Mexiko und Kolumbien versuchen, diese Meinungsunterschiede zu überbrücken, indem sie eine enge Reichweite für den ersten periodischen Review vorschlagen, die in der nächsten Phase nach 2015 ausgeweitet werden könnte.

Aus Sicht von Germanwatch muss, um die Effektivität des Reviews zu gewährleisten, seine Reichweite begrenzt bleiben. Der in Cancún auf das Langzeitziel und die Fortschritte zu dessen Erreichung definierte Aufgabenbereich ist dafür zu beizubehalten. Auszuweiten ist der Umfang des Reviews lediglich auf die Bereiche der „Shared Vision“ (globale Reduktionsziele bis 2050 und das Peakjahr des Emissionshöchststands) sowie die Unterstützung der Industriestaaten an die Entwicklungsländer bezüglich Aktivitäten zur Minderung mittels Technologiekooperation und Capacity Building. Die finanzielle Unterstützung der Emissionsminderungs-Aktivitäten in Entwicklungsländern durch die Industriestaaten soll allerdings im Rahmen der Verhandlungen zur Finanzierung selbst untersucht werden.

Doha muss bezüglich der Reichweite eine Entscheidung hervorbringen, damit der Review wie geplant 2013 beginnen kann. Denn fest steht aus vorigen Entscheidungen: Der Review-Prozess soll mit einer ersten Phase in 2013 beginnen und sich in 2015 mit Ergebnissen an die COP richten, die Schlussfolgerungen für dementsprechend ambitionierte Handlungen 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 dem in 2013/14 zu publizierenden Fünften

Sachstandsbericht. Auch die Nationalberichte der Länder an die COP und zweijährigen (Update-) Berichte sollen Berücksichtigung finden.

Der Review soll somit die Klimawissenschaft durch den Einbezug ihrer neuen Erkenntnisse wieder in die politischen Verhandlungen bringen. Er sollte schlussendlich im Jahr 2015 mit erhöhter Ambition zu einem umfassenden rechtlich verbindlichen globalen Klima-Instrument zur Emissionsverminderung beitragen. Somit soll er zur Aufwärtsspirale der globalen Ambition beisteuern, die zu ehrgeizigerem Klimaschutz führt und die Erwärmung unter der vereinbarten 2 °C-Obergrenze hält. Dies kann nur gelingen, wenn von dem jetzigen Vorgehen der freiwilligen Reduktionsziele zu einem neuen Abschnitt der internationalen Klimapolitik mit verbindlichen Zielen für alle großen Emittenten übergegangen wird. So kann der Review-Prozess das Mandat der ADP für die Vorbereitung und Verabschiedung eines neuen, rechtlich verbindlichen Abkommen bis 2015 unterstützen.

Auch die Entscheidung, welches Gremium den Review durchführen soll, steht noch aus. Dies ist neben der Reichweite die zweite zentrale Entscheidung zum Review in Doha.²⁵ Australien schlug während der letzten Verhandlungsrunde im Oktober 2011 in Panama einen sogenannten „Review Expert Body“ vor, der den Review durchführen könnte. Dieser Vorschlag ist zu begrüßen, weil er die Langfristigkeit des Reviews über 2015 hinaus gewähren könnte und durch fokussierte Arbeit die Aussagekraft der Ergebnisse zum Review bestärken würde. Alternativ müssten sich die existierenden Gremien der SBSTA und der SBI zusätzlich zu ihren bestehenden Agenden mit dem Review befassen, was Deutschland und die EU derzeit bevorzugen, da sie ein zusätzliches Organ ablehnen.

Unabhängig davon, welches Gremium den Review ausführen wird, das Resultat des ersten periodischen Reviews soll ein umfassender Bericht sein, der deutlich über ein technisches Papier hinaus geht, indem er Handlungsvorschläge zur Ambitionserhöhung an die COP formuliert, die dann entsprechend handeln kann. Aufbauend auf den Ergebnissen des Reviews könnte das durchführende Organ der COP des Jahres 2015 ein rechtlich verbindliches Instrument zur Emissionsminderung vorlegen, welches die Klima-Ambition von Cancún (Beschränkung der Erwärmung auf unter 2 °C) gewährleistet.

²⁵ UNFCCC, 2012

4 Literatur

Bals, C., 2012: Eine strategische Analyse des Nachhaltigkeitsgipfels von Rio 2012. Beschwörung einer grünen Wirtschaft vor dem Hintergrund struktureller Handlungsunfähigkeit der Staatengemeinschaft. Germanwatch-Hintergrundpapier. <http://germanwatch.org/de/download/6415.pdf>

Bolivien, 2012: Development of the joint mitigation and adaptation mechanism for the integral and sustainable management of forests.

http://unfccc.int/files/methods_science/redd/submissions/application/pdf/20120228_sabstan_submission.pdf

CAN International, 2012: Doha Milestones and Action. COP18/CMP8 must increase short term ambition and establish a clear path to 2015. 24. Oktober 2012.

http://climatenetwork.org/sites/default/files/CAN_Doha_Milestones_and_Action_Final_24October2012_0.pdf

Diouf-Sarr, R., 2012: AWG-KP in Doha: Status – Issues – Solutions. Präsentation bei der Pre-COP, Seoul, Südkorea. 21.-23. Oktober 2012.

http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/kp/application/pdf/awgkp_presentationby_chair_22102012.pdf

Freier, C., et al., 2012: In preparation for Doha: defining “legal instrument”; the 2013 – 2015 review; and the second commitment period under the Kyoto Protocol. August 2012. FIELD.

http://www.field.org.uk/files/field_doha_negotiations_paper_august_2012.pdf

Germanwatch, CARE, Action Aid, WWF International, 2012: Into Unknown Territory. The Limits to Adaptation and Reality of Loss and Damage from Climate Impacts.

<http://germanwatch.org/de/download/4108.pdf>

Harmeling, S. et al., 2011: Ein unzureichender Durchbruch. Bewertung des Klimagipfels von Durban. Germanwatch-Hintergrundpapier. <http://germanwatch.org/de/download/4224.pdf>

Kowalzig, J., 2012: Klimaschutz in Industrieländern. Ausblick auf die UN-Klimakonferenz COP 18 in Doha/Katar. Präsentation am 25.10.2012 in Bonn.

McKibben, B., 2012: Global Warming’s Terrifying new math. Three simple numbers that add up to global catastrophe – and that make clear who the real enemy is.

<http://www.rollingstone.com/politics/news/global-warmings-terrifying-new-math-20120719>

Morgan, J. und L. Weischer, 2012: Two Degrees Clubs: How Small Groups of Countries Can Make a Big Difference on Climate Change.

<http://insights.wri.org/news/2012/10/two-degrees-clubs-how-small-groups-countries-can-make-big-difference-climate-change>

Robinson, A., Calov, R. & Ganopolski, A., 2012: Multistability and critical thresholds of the Greenland ice sheet. *Nature Climate Change* 2, 429-432, doi:

<http://www.nature.com/nclimate/journal/v2/n6/abs/nclimate1449.html>

Schaeffer, M., Hare, W., Rahmstorf, S. & Vermeer, M., 2012: Long-term sea-level rise implied by 1.5 °C and 2 °C warming levels. *Nature Climate Change*. Published online 24 June 2012 (2012).

<http://www.nature.com/nclimate/journal/vaop/ncurrent/full/nclimate1584.html>

UNFCCC, 2012: Work of the AWG-LCA. Informal overview note by the Chair. 5 September 2012. http://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/infomal_overview_note5sep12.pdf

**Sie finden diese Publikation interessant und hilfreich?
Dann freuen wir uns über Ihre Unterstützung!**

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

Spenden per SMS: Stichwort „Weitblick“ an 8 11 90 senden und 5 Euro spenden.

Sicher online spenden: <https://germanwatch.org/de/spendenformular>

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

Germanwatch

„Hinsehen, Analysieren, Einmischen“ – unter diesem Motto engagiert sich Germanwatch für globale 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 die Vermeidung eines gefährlichen Klimawandels, faire Handelsbeziehungen, einen verantwortlich agierenden Finanzmarkt und die Einhaltung der Menschenrechte stark machen. Germanwatch finanziert sich aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden und Zuschüssen der Stiftung Zukunftsfähigkeit sowie aus Projektmitteln öffentlicher und privater Zuschussgeber.

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

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

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

Germanwatch Büro Berlin
Schiffbauerdamm 15, D-10117 Berlin
Telefon +49 (0)30 / 288 8356-0, Fax -1

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

Bankverbindung / Spendenkonto:

Konto Nr. 32 123 00, BLZ 100 205 00,
Bank für Sozialwirtschaft AG

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