

Einigung auf Bali

Startschuss für ehrgeizige Verhandlungen über ein neues globales Klimaabkommen

Susanne Dröge

Selten waren die Erwartungen an eine Konferenz der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen so hoch wie vor dem Treffen im Dezember 2007 auf der indonesischen Insel Bali. Im Verlauf nur eines Jahres hatten sich die internationalen Voraussetzungen für ein neues Verhandlungsmandat zum Positiven gewendet – nicht zuletzt durch das Vorangehen der EU, die sich im März zu Emissionsminderungen verpflichtete, und das allmähliche Abrücken der US-Regierung von ihrer Blockadehaltung gegenüber dem internationalen Prozess. Der *Bali Aktionsplan* enthält keine breite Verpflichtung zur Senkung von Treibhausgasemissionen, diese wurde nur von den Unterzeichnern des Kyoto-Protokolls beschlossen. Dennoch konnten sich die Teilnehmer auf weitere Einzelmaßnahmen einigen. Vor der Staatengemeinschaft liegen nun zwei Jahre, in denen große Anstrengungen notwendig sind, wenn bis Ende 2009 ein gemeinsamer Entwurf eines neuen globalen Klimaabkommen vorliegen soll.

Nach der letzten Vertragsstaatenkonferenz 2006 in Nairobi waren die Chancen, dass nach dem Auslaufen des Kyoto-Protokolls ab 2013 ein neues internationales Abkommen unter dem Dach der VN-Klimarahmenkonvention vorliegen könnte, eher pessimistisch beurteilt worden. Mehrere Entwicklungen hatten seither jedoch dazu beigetragen, dass man vor dem Treffen auf Bali sogar über Kyoto hinausreichende Vereinbarungen für möglich hielt. Erstens haben die Mahnungen des Weltklimarats zu schnellem Handeln gegen die Erderwärmung an Eindringlichkeit zugenommen. Zweitens hat sich mittlerweile weltweit eine breite Debatte über Auswirkungen des Klimawandels zum Beispiel auch auf die

ationale Sicherheit, entfaltet. Drittens kann dem frühen Vorstoß der Europäischen Union, sich unilateral auf Minderungsziele festzulegen, international durchaus Signalfunktion zugeschrieben werden. Viertens ist es unter der deutschen G8-Präsidentschaft gelungen, die Blockadehaltung der USA gegenüber dem VN-Prozess aufzuweichen.

Insbesondere die EU und Deutschland sind mit einer langen Agenda nach Bali gereist, wo in verschiedenen Verhandlungsgruppen insgesamt 28 Beschlüsse angenommen und weitere Einigungen in einer Vielzahl von Detailfragen erreicht wurden, zum einen unter dem Regime der Klimarahmenkonvention, zum anderen unter dem des Kyoto-Protokolls.

Der Verhandlungsrahmen bis 2009

Bis 2009 wird es nun einen parallelen Verhandlungsprozess geben: Unter der VN-Klimarahmenkonvention wird in einer neuen Arbeitsgruppe (*Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action*) verhandelt, und die Mitgliedstaaten des Kyoto-Protokolls (die Industrieländer mit Ausnahme der USA sowie die Entwicklungsländer) arbeiten an der Umsetzung und künftigen Gestaltung des Protokolls, dessen erste Verpflichtungsperiode zur Verminderung von Treibhausgasen von 2008 bis 2012 dauert. Das unter der Klimarahmenkonvention vereinbarte Mandat nennt vier Bausteine für ein künftiges internationales Klimaabkommen: Emissionsminderung, Anpassung an den Klimawandel, technologische Zusammenarbeit und Finanzierung von Maßnahmen. Ziel ist es, auf der 15. Vertragsstaatenkonferenz im Dezember 2009 in Kopenhagen ein neues Vertragswerk zu präsentieren, das die internationale Klimapolitik nach 2012 ausgestaltet. Angesichts der Fülle von Einzelfragen handelt es sich um einen mehr als ambitionierten Fahrplan. Ein erster Zwischenbericht soll bereits Ende 2008 bei der Klimakonferenz in Posen, Polen, vorgelegt werden.

Reduktionsminderungen: Konsens hängt nicht nur von den USA ab

Die Konferenz auf Bali hat einen Vorgeschmack darauf gegeben, wie schwierig es die 189 Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention haben werden, wenn sie zu einem Vertragsentwurf für die Zeit ab 2013 kommen wollen. Der von der EU unterstützte Vorstoß, in die Bali-Abschluss-erklärung bindende Minderungsziele aufzunehmen, ist gescheitert. Parallel dazu haben aber die Kyoto-Staaten festgelegt, dass sie eine Minderung zwischen 25 und 40 Prozent bis 2020 basierend auf den Werten von 1990 anvisieren. Die spezifischen Verpflichtungen für die einzelnen Staaten müssen noch ausformuliert werden. Außer für Deutschland, das mit dem am 5. Dezember 2007 verabschiedeten nationalen Klima-

programm eine Senkung der Treibhausgasemissionen um 40 Prozent bis 2020 anstrebt, gibt es noch keine weiteren unilateralen Ziele. Ein Problem bei den kommenden Gesprächen wird sein, dass die Kyoto-Unterzeichner Japan, Kanada und Australien kaum ein Interesse daran haben, die Ziele nach 2012 höher zu stecken. Alle drei haben ihre verbindlichen Reduktionsziele bisher verfehlt.

Das unter der Klimarahmenkonvention beschlossene Mandat von Bali ermöglicht es nun, dass Minderungsziele auch für die USA und schnell wachsende Schwellenländer wie China und Indien verhandelt werden. Die politischen Voraussetzungen dafür, dass die USA in den kommenden zwei Jahren eine konstruktive Rolle spielen, sind allerdings ungünstig. Denn unter der Bush-Administration wird es keine Änderung in der Haltung zu absoluten Minderungen geben. Da über die Hälfte der US-Bundesstaaten bald einen Markt für CO₂-Zertifikate etablieren will, ist aber nicht mehr völlig auszuschließen, dass Washington nach dem Regierungswechsel Anfang 2009 ein nationales Klimaziel verbindlich machen wird.

Die Verhandlungen der Konventions-Arbeitsgruppe über die künftigen Beiträge der Schwellenländer zum Klimaschutz dürften ebenfalls komplex werden. Zum einen, weil die Haltung der USA gegenüber ihrem größten Wettbewerber China auch nach 2008 von Wirtschaftsinteressen bestimmt sein wird. Mit China verzeichnen die USA ein hohes Außenhandelsdefizit, gleichzeitig gilt die Volksrepublik als Anwärter auf Platz eins unter den weltweit größten Emittenten. Die USA werden darauf bestehen, dass sich China und andere große Verschmutzer ebenfalls auf Minderungsziele verpflichten müssen. Zum anderen haben zwar einige Schwellenländer, zum Beispiel Mexiko und Südafrika, inzwischen eine konstruktive und weniger ablehnende Haltung gegenüber Emissionsreduktionen eingenommen und hat selbst China signalisiert, dass es eine Zustimmung zu Emissionszielen nicht völlig ausschließt. Allerdings weichen die Auffassun-

gen, was unter solchen Zielen zu verstehen ist, voneinander ab. Brasilien, Mexiko und Südafrika etwa schlagen sogenannte »Intensitätsziele« vor, die sich zum Beispiel auf den Emissionsausstoß oder den Energieverbrauch pro Einheit der Wirtschaftsleistung, also auf eine relative Minderung von Treibhausgasen beziehen. Japan dagegen befürwortet »aspirational targets« – absolute Ziele, die auf freiwilliger Basis und langfristig gesetzt werden. Beide Zielkonzepte stehen im Widerspruch zu dem vom Weltklimarat betonten Handlungsdruck und dem von der EU beschlossenen absoluten Reduktionsziel (mindestens 20% bis 2020).

Um die potentiellen und die bereits jetzt großen Verschmutzer unter den Schwellenländern mit ins Boot zu holen, ist es dennoch wichtig, dass eine andere Herangehensweise an die Zieldefinition erfolgt, welche sich an der Leitlinie der »gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung« orientiert. Die Konzeption des Kyoto-Protokolls, das keine verbindlichen Reduktionsvorgaben für Entwicklungsländer vorsieht, greift hier zu kurz.

Das jetzt beschlossene Vorgehen, in zwei parallelen Strängen zu verhandeln, ermöglicht also eine neue Flexibilität. Ob und wie diese genutzt werden kann, um Emissionen wirksam zu vermeiden, hängt sowohl von den USA als auch von den großen Schwellenländern China, Brasilien und Indien ab. Mit den jeweiligen nationalen Standpunkten konstruktiv umzugehen, wird für Deutschland und die EU eine der größten Herausforderungen sein.

Zu den Erfolgen auf Bali gehört die Einigung auf Maßnahmen gegen die fortschreitende Entwaldung und Landdegradierung. Diese Prozesse, die vom Kyoto-Protokoll nicht erfasst worden waren, tragen inzwischen zu einem Fünftel zu den globalen Emissionen bei. Vor allem die Entwicklungsländer sollen künftig weniger Wald- und andere Naturflächen umwandeln und dafür finanziell über eine *Forest Carbon Partnership Facility* kompensiert werden.

Der Vorstoß der EU, Emissionsminderungen für den Luftverkehr und die Seefahrt zu

diskutieren, stieß auf Bali nicht auf genügend Zustimmung. Dieses Anliegen bleibt somit auf der Agenda. Die EU bezieht den Luftverkehr nach 2012 in ihr Emissionshandelssystem ein. Eine internationale Einigung wäre aber dringend geboten, damit in diesem Sektor überhaupt effektiver Klimaschutz betrieben werden kann.

Anpassung an den unvermeidlichen Klimawandel

Ein weiterer Erfolg der Konferenz auf Bali war die Entscheidung, einen Fonds zu gründen, mit dem die Anpassungskosten in den Entwicklungsländern finanziert werden sollen, die dem Klimawandel in besonderer Weise ausgesetzt sind. Die Einrichtung des Fonds war bereits 2006 in Nairobi beschlossen worden. Eine Abgabe aus Projekten zum Klimaschutz (aus dem *Clean Development Mechanism*, CDM) sorgte bisher aber lediglich für ein Budget von 300 Millionen US-Dollar. Dieses Volumen wird nun durch weitere Zahlungen, zum Beispiel aus nationalen Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit, aufgestockt. Die Mittelvergabe wird die an die Weltbank angebundene Globale Umweltfazilität (*Global Environment Facility*) übernehmen.

Ungeachtet der schnellen Einigung auf diesen Fonds wollen die Entwicklungsländer, dass mehr in die Anpassung an den Klimawandel in ihren Ländern investiert wird. Dass bereits für die Industriestaaten die Kosten für einen effektiven Schutz der Bevölkerung vor Fluten, Dürren oder extremen Wetterereignissen eine große finanzielle Anstrengung bedeutet, verdeutlicht, dass die ärmsten der Entwicklungsländer ganz besonders auf langfristige Unterstützung angewiesen sind. Hierzu gehört auch, dass sie erst einmal über die möglichen nationalen Auswirkungen informiert werden. Daher sind weitere internationale Institutionen, insbesondere die Weltbank und der IWF gefordert, in ihren Programmen beim Schutz gegen den Klimawandel einen Schwerpunkt zu setzen.

Querschnittsaufgaben Technologieentwicklung und Finanzierung

Der Bali-Aktionsplan sieht vor, dass in die Entwicklung von umwelt- und klimafreundlichen Technologien stärker investiert und ihr Transfer ausgebaut wird. Auf Initiative Indiens nahm man die Formulierung auf, dass die Erfüllung dieser Vorgabe »messbar, meldepflichtig und nachprüfbar« sein müsse. Ob die Umsetzung gelingt, wird unter anderem davon abhängen, in welchem Maße einerseits die Industriestaaten bereit sind, technologische Unterstützung zu gewähren, und andererseits die Empfängerländer die geistigen Eigentumsrechte anerkennen und durchsetzen können. Der Widerspruch ist altbekannt. Neue klimafreundliche Technologien sind ein Wettbewerbsvorteil für heimische Unternehmen, und ihre Weitergabe an die Konkurrenten in anderen Ländern würde diesen Vorteil schmälern. Um den technologischen Austausch gleichwohl zu intensivieren, bieten sich zwei Wege an: Erstens ein Ausbau der Forschungskooperation, vor allem bei der Energieerzeugung, zwischen der EU und einzelnen Ländern, insbesondere China und Indien. Zweitens die multilaterale Liberalisierung des Handels mit klimafreundlichen Technologien. In der Welthandelsorganisation streiten sich die Mitglieder jedoch über den Begriff der Umweltgüter. Die Weltbank hat hingegen schon eine Liste mit 43 umweltfreundlichen Produkten vorgelegt, auf deren Basis die EU und die USA Liberalisierungsgespräche führen.

Für die Finanzierung der internationalen klimapolitischen Beschlüsse sieht der Bali-Aktionsplan kaum konkrete Maßnahmen vor. Es ist jedoch klar, dass in Zukunft sowohl mehr Finanzmittel bereitgestellt als auch diese transparenter, effizienter und koordinierter eingesetzt werden müssen. Die bereits erwähnte Aufstockung des Anpassungsfonds ist hier ein wichtiger Schritt. Eine bessere finanzielle Ausstattung des Klimaschutzes in armen Ländern lässt sich aber auch erreichen, wenn die in der Entwicklungshilfe vorhandenen nationalen und internationalen Mittel, Kapazitäten

und Strukturen stärker für klimapolitische Maßnahmen eingesetzt werden. Dies übersteigt die Möglichkeiten des VN-Klimasekretariats und des *Clean Development Mechanism*. Auch in diesem Punkt wird es also ohne die Weltbank, den internationalen Währungsfonds und regionale Entwicklungsbanken nicht möglich sein, private Klimaschutzmaßnahmen in den Entwicklungsländern in ausreichendem Maße anzustoßen.

Fokussierung ist zwingend

Das Verhandlungsmandat der Klimarahmenkonvention bis 2009 ist bereits jetzt durch eine Fülle von Einzelfragen überfrachtet. Angesichts der zwei konkurrierenden Anforderungen, dem Klimawandel schnell entgegenzuwirken und dies in einen internationalen Konsens einzubetten, sollten für Deutschland und Europa folgende Punkte im Vordergrund stehen.

- ▶ Sie sollten im Rahmen des Kyoto-Protokolls an ihrem Kurs als Schrittmacher für bindende Minderungsziele nach 2012 festhalten.
- ▶ In parallelen Foren, zum Beispiel dem G8-Prozess, aber auch bei den *major emitters meetings* der amtierenden US-Regierung, müssen sie sich weiterhin dafür einsetzen, dass diese mit dem laufenden VN-Prozess im Einklang stehen.
- ▶ Bei den Verhandlungen der Klimarahmenkonvention sollten sie anstreben, konkrete Klima-Partnerschaften mit den Schwellenländern, insbesondere China, Brasilien, Indien, zu etablieren bzw. auszubauen.
- ▶ Die Überlastung der Klimarahmenkonvention und die Widersprüche zum Regelwerk anderer internationaler Institutionen müssen reduziert werden. Deutschland sollte sich stärker dafür einsetzen, dass künftig unter anderem in der Weltbank, dem IWF und der Welthandelsorganisation allen vier Bereichen des zu verhandelnden VN-Klimavertrags ein höherer Stellenwert zukommt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364