

HINTERGRUNDPAPIER

Warschau, Lima, Paris – Im Dreisprung zum Klimaabkommen

Ausblick auf den Klimagipfel COP 19 in Warschau

Autoren: Sönke Kreft & Christoph Bals

Zusammenfassung

Der nächste UN-Klimagipfel wird vom 11. bis 22. November 2013 in Warschau (Polen) stattfinden. Er soll den Auftakt geben für intensiviertere Verhandlungen zu einem neuen Klimaabkommen, das 2015 in Paris beschlossen werden soll.

Ein Erfolg der internationalen Klimaverhandlungen ist nur möglich, wenn die Klimapolitik weltweit wieder höher auf der Agenda steht. Als Gastgeber der wichtigen Konferenzen in 2013 und 2015 kommt der EU die wichtige Rolle zu, durch eine verschränkte Strategie von Verhandlungen, nationalen Klimaschutzbemühungen und Vorreiterallianzen Klimapolitik weltweit voranzubringen.

Das Germanwatch-Hintergrundpapier gibt einen Überblick über die internationale politische Ausgangslage, die wichtigsten Themen der Klimaverhandlungen und die Erwartungen an den Klimagipfel in Warschau. Zudem werden die politischen Forderungen von Germanwatch dargelegt und begründet.

Impressum

Autoren: Sönke Kreft & Christoph Bals

Beiträge von David Eckstein, Kristin Gerber, Linde Griebhaber, Lisa Junghans, Alpha O. Kaloga, Rixa Schwarz, Manfred Treber & Lutz Weischer

Redaktion: Anika Busch

Herausgeber:

Germanwatch e.V.

Büro Bonn

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Telefon +49 (0)228/60 492-0, Fax -19

Büro Berlin

Schiffbauerdamm 15

D-10117 Berlin

Telefon +49 (0)30/28 88 356-0, Fax -1

Internet: www.germanwatch.org

E-Mail: info@germanwatch.org

Oktober 2013

Bestellnr.: 13-2-11

ISBN 978-3-943704-13-6

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter:

www.germanwatch.org/de/7518

BMZ



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

**Brot
für die Welt**

Brot für die Welt –
Evangelischer
Entwicklungsdienst

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst. Für den Inhalt ist alleine Germanwatch verantwortlich.

Inhalt

1	PROLOG – KLIMAKONFERENZ IM „KOHLELAND“ POLEN.....	5
2	DER WEG ZUM GLOBALEN KLIMAABKOMMEN	11
2.1	Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur Durban Platform – ADP 1: der Weg zum internationalen Abkommen.....	12
2.2	Exkurs: Ein dreidimensionaler Ansatz zur Gerechtigkeit im Rahmen der internationalen Klimaverhandlungen	18
2.3	ADP 2: Sofortmaßnahmen zum internationalen Klimaschutz – Internationale Kooperationsinitiativen	21
3	WARSCHAU-PAKET ZUR KLIMAFINANZIERUNG	24
4	INSTITUTIONEN FÜR „LOSS AND DAMAGE“	26
5	WEITERE VERHANDLUNGSTHEMEN IM DETAIL.....	27
5.1	Anpassung an den Klimawandel	27
5.2	REDDplus.....	29
5.3	Landwirtschaft	29
5.4	Transparenz und Berichtspflichten	30
5.5	Die erste periodische Überprüfung („Review“ – 2013 bis 2015)	31
5.6	Technologietransfer	31
5.7	Marktmechanismen	32
6	LITERATURVERZEICHNIS.....	33

Abkürzungsverzeichnis

AC	Adaptation Committee
ADP	Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action
AWG KP	Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol
AWG LCA	Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention
CAN	Climate Action Network
CBD	Convention on Biological Diversity
CCS	Carbon dioxide capture and storage
CDM	Clean Development Mechanism
COP	Conference of Parties
EIKE	Europäisches Institut für Klima und Energie
EU	Europäische Union
FKW (HFC)	Fluorkohlenwasserstoffe (engl.: Hydrofluorocarbons)
GCF	Green Climate Fund
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IAR	International Assessment and Review
ICA	International Consultation and Analysis
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
LDC	Least developed country
LEG	LDC Expert Group
MDG	Millennium Development Goals
MRV	Measurement, Reporting and Verification
NAMA	National Appropriate Mitigation Action
NAP	National Adaptation Plan
NGO	Non-governmental organization
NWP	Nairobi Work Programme
REDDplus	Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation
SBI	Subsidiary Body for Implementation
SBSTA	Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice
SDG	Sustainable Development Goals
SCF	Standing Committee on Finance
TTE	Technical Teams of Experts
UN	United Nations
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change

1 Prolog – Klimakonferenz im „Kohleland“ Polen

„Wenn es nicht gelingt, das Problem zu lösen, verdrängen wir es einfach.“ Nach diesem Motto findet international bei den Staats- und Regierungschefs das Thema „Globaler Klimawandel“ zunehmend weniger Beachtung. Nach den bescheidenen Ergebnissen des Klimagipfels der Vereinten Nationen (UN) von Kopenhagen im Jahr 2009 hat das Thema in Politik und Öffentlichkeit an Bedeutung verloren. Regierungschefs, die sich in Kopenhagen blamiert hatten, verdrängten das Thema zunehmend. Akute Probleme – vor allem die Finanz- und Wirtschaftskrise – traten in den Vordergrund. Doch Verdrängung zahlt sich selten aus, im Fall des Klimawandels wirkt sie sogar als Verstärker, da die Treibhausgas-konzentrationen und damit die Risiken weiter steigen.

Ein jüngst vorgelegter Teilbericht des Weltklimarats IPCC¹ legte – trotz einer konservativen Methodik (viele mögliche Risiken werden nicht dargestellt, weil es noch Debatten darum gibt; innovativere Methoden werden nicht genutzt) – drei Kernbotschaften auf den Tisch. Erstens: *Die Sicherheit, dass der globale Klimawandel überwiegend menschengemacht ist, liegt bei 95 bis 100 Prozent.* Zum Vergleich: Dies ist die Wahrscheinlichkeit, bei der ein Nichthandeln in der Medizin einen Kunstfehler bedeutet. Politiker, die jetzt nicht handeln, werden ihrem Amtseid nicht gerecht, Schaden von ihrem Volk abzuwenden.

Zweitens: *Es wird immer deutlicher, dass der Mensch nicht nur ein Großexperiment mit dem Klima, sondern auch mit den Ozeanen durchführt.* Der Meeresspiegel der Ozeane steigt nicht nur deutlich schneller, als noch im letzten IPCC-Bericht angenommen. Die Meere werden auch wärmer und saurer. Dies bedeutet einen Riesenstresstest für die gesamte Nahrungsmittelkette in den Meeren. Der Mensch katapultiert sich selbst mit großen Schritten aus einer Phase mit einem vergleichsweise stabilen Klima heraus: Erst seit gut 10.000 Jahren – im Erdzeitalter Holozän – ist das Klima so verlässlich, dass die Landwirtschaft möglich ist. Alle menschlichen Hochkulturen entstanden im Holozän: das mesopotamische Reich am Euphrat und Tigris, das ägyptische Reich am Nil, die Harappa-Kultur am Indus und die chinesischen Reiche am Gelben Fluss. Ein Temperaturanstieg von mehr als zwei Grad Celsius seit Beginn der Industriellen Revolution bedeutet, dass wir uns aus dieser ungewöhnlich stabilen Epoche verabschieden. Experimente mit Menschen sind verboten, aber diesem Großexperiment mit der Menschheit schieben wir bislang keinen Riegel vor.

Drittens: *Noch ist es möglich, den globalen Temperaturanstieg auf weniger als zwei Grad Celsius zu begrenzen.* Die dafür notwendigen Anstrengungen würden sich in den meisten Teilen der Welt in einem zu bewältigenden Rahmen halten. Allerdings ist dieses Ziel nur erreichbar, wenn der Klimaschutz nicht in Trippelschritten, sondern durch transformative Strategien sehr schnell vorankommt. Eine erfolgreiche deutsche Energiewende könnte dafür weltweit ein wichtiges Signal senden. Eine misslingende Energiewende bedeutet hingegen Gegenwind für alle Klimaschutzworreiber.

Die Europäische Union (EU) hat der Welt signalisiert, dass sie die Führung der Kurswende hin zu ernsthaftem Klimaschutz übernehmen will. Frankreich richtet den Klimagipfel im Jahr 2015 aus, auf dem ein neues globales Klimaabkommen verabschiedet werden soll. Dieses soll ab 2020 alle Staaten in die Pflicht nehmen, ihre Treibhausgasemissionen dras-

¹ www.climatechange2013.org/images/uploads/WGIAR5-SPM_Approved27Sep2013.pdf

tisch zu senken und ernsthafte Klimaschutzanstrengungen zu unternehmen sowie andere Staaten bei Klimaschutz und Anpassung zu unterstützen. Dem Gastgeber eines Gipfels kommt es zu, diesen zum Erfolg zu führen. Doch derzeit spricht vieles dafür, dass die EU diesem Anspruch nicht gerecht wird. Ihr vereinbartes Klimaschutzziel, die Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um 20 Prozent zu reduzieren, war von vorneherein unzureichend und nicht mit dem Bestreben, die globale Temperaturerhöhung auf unter zwei Grad Celsius zu begrenzen, vereinbar. Dieses nicht ausreichende Ziel wird durch die Änderung wirtschaftlicher Annahmen schon 2013 erreicht². Bislang sind alle Ansätze gescheitert, die Zielmarke zu erhöhen. Damit sendet die EU das Signal an die Welt, dass sie in den nächsten sechs Jahren keine zusätzlichen Klimaschutzanstrengungen unternehmen will. Kein Wunder, dass der chinesische Delegationsleiter längst lästert: „Das, was wir bis 2020 an Klimaschutzmaßnahmen geplant haben, ist wesentlich ambitionierter als das, was die EU vorhat. Die EU soll aufhören, mit dem Finger auf uns zu zeigen.“

Angeführt wird der Widerstand gegen mehr Klimaschutz in der EU von Polen – dem Gastgeber des diesjährigen Klimagipfels.

Der Klimagipfel in der Hand der Öl-, Gas- und Kohleländer?

Der diesjährige Klimagipfel findet vom 11. bis 22. November in Warschau – im „Kohleland“ Polen – statt. Das Land ist der größte Bremser von Klimaschutzmaßnahmen in der EU: Zweimal hat es durch ein Veto die überfällige Verschärfung der EU-Klimaziele verhindert. Bei dem Vorbereitungstreffen von MinisterInnen für den Klimagipfel im September 2013 in Warschau hatte zunächst die Kohle- und Schwerindustrie das Wort. Zahlreiche Unternehmen der fossilen bzw. Schwerindustrie sind Sponsoren des Klimagipfels. Bereits beim vergangenen Klimagipfel im Dezember 2012 in Doha (Katar) war der Einfluss der fossilen Wirtschaft extrem groß. Mit seiner Gas- und Ölindustrie ist Katar das Land mit dem weltweit höchsten CO₂-Pro-Kopf-Ausstoß.

Viele Teilnehmer des Gipfels hatten das Gefühl, die große schwarze Maman-Spinne, die die zentrale Halle der Veranstaltungsräume dominierte, symbolisierte gut den zunehmenden Einfluss der fossilen Wirtschaft. In einem solchen Kontext können Symbole auch eine ganz andere Bedeutung annehmen als ursprünglich von den Künstlern gedacht.



² Vgl. Kommentierung der NGO Sandbag: Inklusive „CDM-Offsets“ entspricht die Reduktion 27 Prozent, ohne „CDM-Offsets“ sind die Emissionen EU-weit um 18 Prozent gesunken. www.sandbag.org.uk/blog/2013/oct/9/eu-climate-policy-outpaced-emissions-reductions/

Die langfristige Strategie der Lobby der fossilen Wirtschaft und Industrie

Ein Teil der Beobachter meint, dass es gut ist, dass nun der bislang verdeckte Einfluss der fossilen Wirtschaft offensichtlich wird. Dieser führt dazu, dass nicht mehr Vorreiter im Klimaschutz, sondern Zentren der fossilen Industrie die Gipfel vorbereiten. Hat die gesammelte Kraft dieser fossilen Lobby nicht seit Beginn der UN-Klimaverhandlungen – und sogar schon im Vorfeld des großen Umwelt- und Entwicklungsgipfels in Rio de Janeiro (1992) – erfolgreich verhindert, dass die notwendigen Schritte politisch vereinbart wurden? Es lohnt sich, einen Blick auf die Strategie der Lobby der Fossilindustrie seit Ende der 1980er Jahre zu werfen: auf die mit allen Wassern gewaschenen Kanzleien, die entsprechende Industrien in Ländern wie Saudi Arabien, den USA und Australien vertraten. Zentrales Ziel der Lobby war es, die Handlungsfähigkeit der USA im internationalen Klimaregime zu blockieren. Das Kalkül war: Wenn die USA als wirtschaftlich und politisch einflussreichstes Land sowie – seinerzeit – größter Emittent nicht dabei sind, dann trauen sich die anderen Staaten ohnehin nicht, eine ernsthafte Klimastrategie umzusetzen.

Die Teile der Strategie im Einzelnen

Erstens: *Zweifel in Bezug auf die Sicherheit des Klimawandels säen.* Viele Millionen Dollar hat die Lobby der fossilen Industrie – vor allem aus den USA – in eine ausgeklügelte Strategie gesteckt, die Existenz oder ernsthafte Konsequenzen des Klimawandels sowie den menschlichen Einfluss in Zweifel zu ziehen.

Zweitens: *Verhindern, dass die Schwellenländer sich zu Klimaschutz verpflichten.* Es ist inzwischen bekannt, dass Lobbyisten wie Don Pearlman vor dem Berliner Mandat (COP 1, 1995) Schwellenländer massiv und erfolgreich beeinflussten, damit diese keine Klimaschutzverpflichtungen übernahmen. Dies beeinflusste auch die USA in ihrer Entscheidung, das Kyoto-Protokoll nicht zu unterzeichnen. Reynolds, Chef von Exxon, fuhr vor dem Klimagipfel in Kyoto (1997) nach China, um die Regierung zu beschwören, keine Klimaschutzziele zu akzeptieren.

Drittens: *Klimaschutz als Wettbewerbsproblem darstellen.* Mit den Gründen „fehlende Beteiligung der Schwellenländer“ und „Problem für die Wettbewerbsfähigkeit“ wurde in den USA die politische Klimaschutzblockade organisiert, die dazu führte, dass das Land das Kyoto-Protokoll nicht ratifizierte. Derzeit nutzt die europäische Wirtschaftslobby dieses Doppelargument, um Stimmung gegen eine Vorreiterrolle der EU im Klimaschutz sowie gegen die Energiewende zu machen. Die vermeintlichen Unsicherheiten der Klimawissenschaft wurden und werden hier als weiteres Argument genutzt.

Viertens: *Klimaschutz als Angriff auf die Freiheit darstellen.* Schon beim Gipfel für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahr 1992, bei dem die Klimarahmenkonvention (UNFCCC) beschlossen wurde, erklärte US-Präsident George Bush senior, dass damit der „American Way of Life“ nicht in Frage gestellt werden dürfe. In der rechtslibertären Ideologie der „Teaparty“ wurde Klimaschutz zum Synonym für Freiheitsberaubung gemacht. Zahlreiche Sitzungen der Partei werden mit dem Schlachtruf eröffnet: „Climate Change is ... bullshit“. Heute wird das Argument, Klimaschutz sei ein Angriff auf die Freiheit, immer massiver auch in der EU in Stellung gebracht. Das von dubiosen Spendern „vollständig privat“ finanzierte EIKE-Institut, das Klimawandel-Leugner in Szene setzt, verfolgt das Motto: „Nicht das Klima ist bedroht, sondern unsere Freiheit!“ Damit soll ein privilegierter, auf massivem Einsatz fossiler Energieträger beruhender Lebensstil gegenüber Kritik immunisiert werden – dieser Lebensstil ist aber angesichts von bald neun Milliarden Menschen auf der Erde nicht übertragbar.

Fünftens: *Politiken und Maßnahmen verhindern*. Ausgehend von dem Druck der „Anti-Freiheitsrhetorik“ hat die US-Regierung schon in den Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll 1997 allen Versuchen – etwa der EU –, konkrete Politiken und Maßnahmen zum Klimaschutz zu vereinbaren, eine Absage erteilt. Bis heute konnten auf internationaler Ebene nur (viel zu schwache) Klimaschutzziele und ein (von Schlupflöchern durchbohrtes) Marktinstrument beschlossen werden. Weitreichende Politiken und Maßnahmen – seien es Rahmensetzungen und Standards für Energieeffizienz oder Fördermaßnahmen für Erneuerbare Energien und nachhaltige Mobilität – werden als unvereinbar mit der Souveränität der Staaten und der Freiheit des Einzelnen angesehen. Selbst wenn es gelungen wäre, in den Kyoto-Staaten einen CO₂-Preis festzulegen, könnte dieser aufgrund seiner starken Schwankungen keine ausreichende Sicherheit für langfristige Investitionen schaffen. Neue Technologien können so nicht in den Markt eingeführt werden. Erneuerbare Energien und Energieeffizienz (etwa im Gebäudesektor) brauchen zusätzliche Instrumente. Ein Anreizrahmen für „Durchbruchstechnologien“, die statt Trippelschritten transformative Schritte im Klimaschutz bringen können, entsteht so nicht.

Derzeit versuchen auch in der EU große Teile der Wirtschaftslobby durchzusetzen, dass es nach 2020 nur noch ein CO₂-Ziel, aber keine verbindlichen Ziele für den Ausbau Erneuerbarer Energien und für Energieeffizienz mehr geben soll. Davon würden alle CO₂-armen Energietechnologien gleichermaßen profitieren, also nicht nur Erneuerbare Energien und Energieeffizienz, sondern auch Kernkraft und CCS (die Abscheidung und geologische Lagerung von CO₂). Viele Hürden für Energieeffizienz – etwa das Mieter-Vermieter-Dilemma im Wohnungsmarkt – würden so nicht angegangen, da es hier nicht nur um CO₂-Ziele, sondern um intelligente Kostenverteilung geht. Nicht Bürger und Genossenschaften, sondern die großen Energieversorger würden als zentrale Akteure der Energieentwicklung zementiert, denn die Beteiligung am EU-Emissionshandel ist nur für diese Großakteure möglich.

Antworten auf diese Strategie

Wer bis 2015 ein umfassendes und zukunftsweisendes Klimaabkommen erzielen möchte, muss angemessen auf diese fünf Strategien reagieren.

1. *Wissenschaft*: Der IPCC hat noch größere Klarheit in Bezug auf die Herausforderungen des Klimawandels geschaffen. Der neueste IPCC-Bericht lässt – trotz seines konservativen Ansatzes – keinen Zweifel am Klimawandel, an der dominanten Rolle des Menschen und an den drastischen Konsequenzen eines ungebremsten Klimawandels.

2. *Schwellenländer*: Es gilt sicherzustellen, dass die großen Schwellenländer im Abkommen von 2015 verbindliche, landesweite Verpflichtungen ab 2020 zusagen. Erfreulicherweise zeichnet sich in vielen Schwellenländern ab, dass sie derzeit schon größere Anstrengungen für den Klimaschutz unternehmen als der Durchschnitt der Industrieländer.

3. *Wettbewerb*: Zunehmend verkehrt sich das Wettbewerbsargument in sein Gegenteil. Längst hat ein internationales Rennen um die gewaltigen Märkte der Zukunft für Energieeffizienz und Erneuerbare Energien eingesetzt. Vorreiterkoalitionen gilt es so auszugestalten, dass auch ambitionierte Staaten, die selber über geringe technologische Kapazitäten verfügen, in die Lage versetzt werden, an diesen Märkten erfolgreich teilzunehmen und regionale Wertschöpfung durch solche Strategien zu erzielen. Die wenigen Branchen, für die Klimaschutzauflagen tatsächlich zu Wettbewerbsnachteilen führen könnten, sollten geschützt werden. Es ist aber keine Dauerlösung, einen Schutzzaun gegen klimapolitische Vorgaben um diese Unternehmen zu ziehen. Deshalb geht es ergänzend darum, mit diesen

Branchen Innovationsstrategien zu entwickeln, damit ihnen die notwendige Transformation hin zu einer klimaverträglichen Kreislaufwirtschaft gelingt.

4. *Freiheit*: Auf der einen Seite geht es darum zu vermeiden, dass der Schutz eines privilegierten Lebensstils, der mit den Grenzen des Planeten im Konflikt steht, als Schutz der Freiheit ideologisiert wird. Auf der anderen Seite ist aber die Umweltbewegung gefordert, ihren Freiheitsbegriff zu klären. Bisher fehlt ein soziologisch und philosophisch ausgearbeiteter Freiheitsbegriff im Kontext der Grenzen des Planeten. Wenn sich das nicht ändert, wird die Umweltbewegung immer wieder – wie auch bei den Debatten um das „Glühbirnen-Verbot“ oder den sogenannten Veggie-Day – in die Defensive gedrängt werden.

5. *Politiken und Maßnahmen*: Ein weiter ungebremster Klimawandel würde die Freiheit heute lebender Menschen und erst Recht künftiger Generationen stark einschränken. Es gilt aber auch, die benötigten Politiken und Maßnahmen nicht nur auf ihre ökologische Wirksamkeit, sondern auch auf ihre Freiheitsförmigkeit hin zu untersuchen. Im Zweifelsfall sind Rahmensetzungen oder Anreize freiheitsförmiger als detaillierte Regulierungen und Strafen, die oft das Gefühl der Bevormundung hervorrufen. Auch ökologisch motivierte Politiken sollten den Nachweis führen, dass sie nicht mit Menschenrechten in Konflikt geraten. Das Verursacherprinzip ist ein Zwillingbruder einer freiheitsförmigen Klimapolitik, denn damit übernimmt jeder die Verantwortung für die Konsequenzen seiner gewählten Handlungen.

Lerneffekte durch Klimagipfel in Öl-, Gas- und Kohleländern?

Die Teilnehmer des Klimagipfels von Doha staunten nicht schlecht, als sie zu Beginn des Gipfels durch Straßen fuhren, die mit dem Symbol „mehr als 2 Grad“ zugesperrt waren (s. nebenstehendes Foto links). Wollte hier die fossile Industrie des Landes verdeutlichen, dass die Zeiten ernsthafter Klimaschutzambitionen vorbei sind? Doch zwei



Tage später waren die Plakate überklebt: „Weniger als 2 Grad“ hieß es jetzt (s. obenstehendes Foto rechts). Offensichtlich hatte hier „nur“ die Werbeagentur gefuscht und die politische Abnahme der Plakate verpatzt. Und offensichtlich gab es eine steile Lernkurve.

Insgesamt lässt sich eine – für viele erstaunlich – positive Bilanz des UN-Klimagipfels in Doha (2012) ziehen:

- In der ganzen Region wurde das Thema Klimawandel – sei es zum ersten oder (nach Kopenhagen) zum zweiten Mal – im Kabinett und auf Regierungschef-Ebene diskutiert.
- In diesem Kontext wurden etwa in Saudi-Arabien, aber auch in Katar selber, Strategien für den Ausbau Erneuerbarer Energien angestoßen.

- In Saudi Arabien wurde in den Monaten vor dem Klimagipfel in Doha die Delegationsleitung – seit dem Beginn der Klimaverhandlungen Anfang der 1990er Jahre eine der größten klimapolitischen Bremsen – ausgewechselt. In Vorbereitung auf den diesjährigen Klimagipfel in Warschau spielt Saudi Arabien erstmals keine bremsende Rolle.

Diese Bilanz zeigt, dass auch Klimagipfel in von fossilen Interessen dominierten Regionen sinnvolle Wirkung entfalten können. Die Frage ist nun, ob dies auch beim diesjährigen Klimagipfel in Warschau gelingen wird.

Derzeit ist Polen der große Blockierer, was Klimaschutz in der EU angeht: Ohne die Blockade Polens, am Ende maßgeblich durch den deutschen Wirtschaftsminister Rösler unterstützt, wäre es gelungen, das Klimaschutzziel der EU von derzeit angestrebten 20 auf 30 Prozent Treibhausgasreduktionen bis 2020 zu erhöhen. Polen hat somit dafür gesorgt, dass die EU, die eine wichtige Rolle bei der internationalen Verankerung des Zwei-Grad-Limits spielte, selber nicht auf diesen Pfad einschwenkte. Da das deutlich zu schwache Ziel bereits heute erreicht ist, heißt dies konkret, dass die EU bis 2020 keinen weiteren Klimaschutz betreiben will – sofern sie ihr Ziel nicht doch noch erhöht.

Schlimmer noch: Polen will verhindern, dass sich die EU – wie ursprünglich vorgesehen – im nächsten Frühjahr ambitionierte, verbindliche Ziele für Klimaschutz, Energieeffizienz und Erneuerbare Energien setzt. Polen argumentiert, die EU solle sich an den Fortschritten bei den Verhandlungen für das für 2015 geplante internationale Abkommen orientieren – aber nicht mit Vorleistungen in diese Verhandlungen gehen. Das wäre ein starkes Politikversagen der EU. Mit Frankreich ist ein wichtiges EU-Land Gastgeber des entscheidenden Gipfels von 2015. Wer sich als Gastgeber bewirbt, kündigt damit implizit die Bereitschaft an, eine Vorreiterrolle zu übernehmen.

So wichtig entsprechender Druck der Zivilgesellschaft und anderer Staaten auf Polen in Warschau ist, so sehr gilt es zugleich mit den konstruktiven Akteuren in Polen nach einem Weg zu suchen, der wesentliche Sorgen der polnischen Regierung (etwa im Bereich Energiesicherheit) aufgreift und an Nachhaltigkeitsstrategien des Landes anknüpft.

2 Der Weg zum globalen Klimaabkommen

Ein Blick auf die Geschichte der internationalen Klimaverhandlungen zeigt den Stellenwert des Klimagipfels in Warschau auf. Dieser eröffnet die detaillierten Verhandlungen für das angestrebte globale Klimaabkommen, das 2015 in Paris verabschiedet werden soll und das seit Durban (2011) in Vorverhandlungen vorbereitet wurde. Diese Rolle war zuletzt dem dramatischen Klimagipfel in Bali (2007) als Startpunkt für die Verhandlungen in Kopenhagen (2009) zugekommen.

Paris 2015 (COP 21):	Internationales Klimaabkommen
Lima 2014 (COP 20):	Vorläufiger Verhandlungstext, Minderungseingaben der Länder
Warschau 2013 (COP 19):	Verhandlungsfahrplan bis 2015
Doha 2012 – COP 18:	Abschluss der Verhandlungen zu AWG LCA und der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls
Durban 2011 (COP 17):	Beschluss für neues Klimaabkommen bis 2015
Cancún 2010 (COP 16):	Cancún-Beschluss zu Klimaschutz, Anpassung, Technologietransfer und Finanzierung – Formalisierung der Kopenhagener Ergebnisse
Kopenhagen 2009 (COP 15):	Scheitern eines umfassenden globalen Abkommens
Bali 2007 (COP 13):	Aufsetzen Verhandlungsplan bis COP 15, inklusive Arbeitsgruppen des Kyoto-Protokolls (zweite Verpflichtungsperiode AWG-KP) und Arbeitsgruppe für Nicht-Kyoto Länder (AWG-LCA)
Kyoto 1997 (COP 3):	Beschluss Kyoto-Protokoll
Berlin 1995 (COP 1):	Notwendigkeit eines Verpflichtungsprotokolls, Verhandlungsfahrplan bis 1997
Rio de Janeiro 1992:	Beschluss der Klimarahmenkonvention

Handeln, Verhandeln, Allianzen: Dynamik für die internationale Klimapolitik

Vieles spricht dafür, dass die internationale Klimapolitik in den nächsten Monaten wieder mehr Schwung bekommt. Dazu müssen aber der Verhandlungsprozess, zukunftsweisendes Handeln von Vorreitern und intelligent gestaltete Vorreiterallianzen zusammenspielen.

Verhandeln

Dabei ist es wichtig, die Rolle der UN-Klimagipfel richtig einzuordnen. Auf der einen Seite wäre es falsch, alljährlich kurz vor Weihnachten zu diesen Klimagipfeln zu fahren und zu erwarten, dass dort das klimapolitische Heil vom Himmel fällt. Auf der anderen Seite wäre es auch verkehrt, die wichtige Rolle der Gipfel zu verkennen: Hier ist der Landeplatz, um aus unverbindlichen Initiativen Völkerrecht zu machen. Hier findet sich das einzige Gremium, in dem die vielen vom Klimawandel stark, wenn nicht sogar existenziell betroffenen Staaten – etwa die kleinen Inselstaaten oder die vom Klimawandel besonders betroffenen

„Least Developed Countries“ – eine Stimme haben. Und sowohl für die internationale als auch für die regionale Klimadebatte gehen von den Gipfeln häufig wichtige Impulse aus. Der internationale Klimaprozess ist ein wichtiger Referenzpunkt für die Staatengemeinschaft.

Die notwendige Dynamik im internationalen Klimaschutz wird aber nicht durch diesen UN-Prozess alleine generiert werden. Diese geht derzeit eher von nationalen Dynamiken und intelligent zusammengestellten Allianzen aus.

Handeln

Die deutsche Energiewende ist ein wichtiges Beispiel für eine Vorreiterinitiative. Wenn sie gelingt, wird sie weltweit Strahlkraft entfalten. Sollte sie scheitern, wird sie international zum Beleg dafür, dass ambitionierter Klimaschutz nicht möglich ist.

Von der EU erwartet die Welt, dass sie in den nächsten Monaten eine ambitionierte und verbindliche Zieltrias für 2030 in Bezug auf CO₂-Ziele, Erneuerbare-Energien-Ziele und Energieeffizienzziele vorlegt. Ihr CO₂-Ziel für 2020 muss dringend nachgebessert werden.

Allianzen

Neben dem Verhandlungsprozess gilt es, bis 2015 Vorreiterallianzen auf den Weg zu bringen, die sich am Zwei-Grad-Limit orientieren. Wichtig ist dabei vor allem,

- dass die Allianzen nur Staaten zulassen, die sich ambitionierte Ziele setzen.
- dass sich die Staaten etwa in Bezug auf Technologien, Aufbau von Kapazitäten usw. wechselseitig unterstützen. Es muss ein intelligenter Anreizrahmen für im Prinzip willige Staaten, die noch unsicher sind, wie sie an den Chancen der notwendigen Transformation partizipieren können, gezimmert werden.
- dass Möglichkeiten geschaffen werden, wie die Teilnahme an einer solchen Allianz die Reputation der Vorreiterstaaten und ihrer verantwortlichen Politiker fördern kann.

Nur im Zusammenspiel von Handeln, Verhandeln und Allianzen kann die notwendige Dynamik für den internationalen Klimaschutz entstehen.

Im Folgenden analysieren wir die verschiedenen Themen der Klimakonferenz in Warschau und stellen dar, was notwendig ist, um den Klimaprozess bis zum Jahr 2015 zum Erfolg zu führen.

2.1 Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur Durban Plattform – ADP 1: der Weg zum internationalen Abkommen

Der Prozess zur Erarbeitung eines internationalen Klimaabkommens ist unter der Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur „Durban Plattform“ (ADP) organisiert. Die ADP besteht aus zwei Prozessen: den Verhandlungen zum Klimaabkommen, das 2015 verabschiedet und ab 2020 implementiert werden soll, und einem Verhandlungsprozess für ambitionierte Maßnahmen vor 2020 (in den Bereichen Klimaschutz und Finanzierung). Diese beiden Arbeitsbereiche (engl. „Working Streams“) wurden durch die Klimakonferenz in Durban 2012 festgelegt.

Die Arbeit der ADP ist in verschiedene Phasen eingeteilt. Nach einem vorsichtigen Start mit Debatten über Ideen, Prinzipien und Prozesse auf dem Weg zu einem Abkommen für 2015 widmeten sich die Vertragsstaaten 2013 auch Details. Trotzdem ist die Geschwindigkeit nicht hoch genug, und Fortschritte der bisherigen Gespräche wurden noch nicht im Verhandlungstext festgehalten. Zum Zeitpunkt der Klimakonferenz in Warschau werden zwei von vier Jahren Verhandlungszeit der ADP vorüber sein. Länderdelegierte müssen daher „einen anderen Gang“ einlegen, wie die Co-Vorsitzenden der ADP im August gefordert haben. Durch die Entscheidung 2/CP.18³ von Doha 2012 wurde festgelegt, dass die ADP Ende 2014, zur geplanten Klimakonferenz in Lima, einen vorläufigen Verhandlungstext vorlegen muss. Bis Mitte 2015 muss dieser vorläufige Text dann im Wortlaut zur Verfügung stehen, damit ausreichende nationale Konsultationen möglich sind. Im Dezember 2015 soll der Text schließlich bei den Klimaverhandlungen in Paris zu Ende verhandelt und in ein Klimaabkommen überführt werden.

Notwendigkeit eines rechtlich verbindlichen Klimaabkommens

Ein zukunftsweisendes Klimaabkommen wird im Jahr 2015 in Paris nur gelingen, wenn aus den Fehlern der Kopenhagener Klimakonferenz 2009 gelernt wird. Es gilt, eine Balance zu finden: Auch wenn der Klimawandel alle Formen menschlichen Wirtschaftens und alle Staaten betrifft und sich zunehmend als eine zentrale Herausforderung auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung herauskristallisiert, darf das Klimaabkommen nicht überladen werden. Vielmehr stellt die UNFCCC den internationalen rechtlich-verbindlichen Rahmen dar, der verschiedene nationale, bilaterale und multilaterale Initiativen und Prozesse zum Klimaschutz zusammenführt. Ohne dieses Handeln von Vorreitern (oder auch positive Veränderungen von bisherigen Bremsern), ohne Allianzen und ergänzende Prozesse kann der UNFCCC-Prozess die Erwartungen nicht erfüllen. Nicht unterschätzt werden sollte allerdings die wichtige Rolle des UNFCCC-Prozesses, wenn es darum geht, den Klimaschutz weltweit auf die Agenda zu setzen und nationale Regierungen dazu zu veranlassen, Positionen und Politiken zu entwickeln.

Es gilt sorgfältig abzuwägen,

- was man international rechtlich-verbindlich braucht (analog zum Kyoto-Protokoll),
- was man international verbindlich braucht (analog zu den „Marrakesh Accords“ des Kyoto-Protokolls) und
- wo eine national verbindliche Umsetzung zielführend bzw. ausreichend ist (etwa, um auch die USA mit ins Boot zu bekommen).

Der international rechtlich-verbindliche Teil eines Abkommens sollte kurz und prägnant sein. Dies erhöht die Chancen der Ratifizierung. Gleichzeitig muss das Abkommen jedoch die Hauptinteressen aller Vertragsparteien berücksichtigen und Kompromisse enthalten.

In verschiedenen Bereichen der UNFCCC konnten in den letzten Jahren bereits erhebliche Fortschritte erzielt werden, etwa durch die Etablierung von Institutionen zum Technologietransfer oder durch Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel durch die Cancún-Beschlüsse 2010.

Eine Strategie muss es sein, in Paris (bzw. zum Teil auch vor oder nach der Konferenz) ein „2015-Paket“ zu beschließen. Dieses besteht aus dem 2015er-Abkommen, aber auch aus verschiedenen anderen Entscheidungen der Vertragsstaatenkonferenzen (COP), die au-

³ 2/CP.18: Advancing the Durban Platform – FCCC/CP/2012/8/Add.1

ßerhalb der ADP verhandelt werden. Dadurch kann das Abkommen die notwendige Kürze haben, aber es können trotzdem die Interessen aller Vertragsstaaten Beachtung finden.

Grundsätzliche Voraussetzungen für ein solches Modell sind eine Durchlässigkeit der verschiedenen Verhandlungsebenen sowie ein gutes Zusammenspiel der neuen mit den existierenden Institutionen. So muss der ADP-Prozess intelligent mit den Verhandlungen in den Nebenorganen der UNFCCC („Subsidiary Body for Implementation“ – SBI, „Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice“ – SBSTA) sowie mit den bereits geschaffenen Organen (Ständiges Finanzierungskomitee, Anpassungskomitee, Technologiemechanismus) verknüpft werden.

Architektur des neuen Abkommens

Durch die Vereinbarungen der Klimaverhandlungen von Kopenhagen und Cancún wurde ein „Bottom-Up“-System zur Emissionsminderung eingeführt. Klimaschutz- und Finanzierungsziele werden weitestgehend durch nationale Prozesse definiert. Hierbei ist sowohl der Bezug zu wissenschaftlichen Kriterien (Welche Klimaschutzmaßnahmen sind notwendig?) als auch der Bezug zu Kriterien der Gerechtigkeit (Wer sollte wie viel Klimaschutz leisten oder finanzieren?) nur sehr bedingt vorhanden. So ist offensichtlich, dass die von den Staaten eingegangenen Selbstverpflichtungen nicht ausreichen, um das Zwei-Grad-Limit einzuhalten und somit einen im großen Maßstab gefährlichen Klimawandel zu verhindern. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) zeigt in einer jährlichen Veröffentlichung die wachsende Kluft zwischen Emissionstrends und notwendigen Reduktionen für das Einhalten des Zwei-Grad-Limits auf⁴.

Für das neue Abkommen ist ein solches reines „Bottom-Up“-System deshalb nicht akzeptabel. Ordnungspolitisch wären eine Bestimmung der Größe des gesamten CO₂-Budgets und eine anschließende Verteilung auf die Vertragsstaaten wünschenswert. Realpolitisch ist ein solcher Ansatz, insbesondere in Hinblick darauf, dass das 2015er-Abkommen auch die Schwellenländer mit einbeziehen muss und dass die USA und andere Industrieländer innenpolitisch keine von außen diktierten Ziele akzeptieren, zum Scheitern verurteilt. Als Lösung ist ein Hybridansatz denkbar, der zwar realpolitischen Zwängen genügt, aber trotzdem wissenschaftliche Erkenntnisse berücksichtigt. Die Co-Vorsitzenden der ADP charakterisieren den Diskurs der Vertragsländer hierzu mit den Prinzipien *Wissenschaftlichkeit, Gerechtigkeit, Nationale Gegebenheiten, Flexibilität, Effektivität* und *Teilnahme aller Länder*.

Es zeichnet sich daher ein Verfahren ab, bei dem die Nationalstaaten erstens die Höhe und Art der Verpflichtungen *national* diskutieren und beschließen, diese zweitens einem *internationalen* Vergleich unterziehen und sie drittens gegenzeichnen und rechtlich registrieren lassen müssen. Dabei sollten die G20-Länder absolute Verpflichtungsziele annehmen und Industrieländer nicht ihren bisherigen Verpflichtungstyp aufweichen. Die Schwellenländer sollten dabei ebenfalls absolute Verpflichtungsziele beschließen, wobei dies zunächst wohl nicht auf eine Reduktion der Emissionen, sondern auf einen verringerten Anstieg hinauslaufen wird. Weniger entwickelte Länder könnten sich zu CO₂-Intensitätszielen, sektorale Zielen, Technologiezielen oder einzelnen Klimaschutzprogrammen verpflichten. Für die G20-Länder kann es solche Ziele ebenfalls, aber ergänzend zu den nationalen Zielen, geben. Im neuen Abkommen ist daher eine zunehmende Differenzierung der Verpflichtungsziele wahrscheinlich. Neben den unmittelbar emissionsrelevanten Zielen muss auch

⁴ <http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgap2012/>

darauf gedrungen werden, dass Länder weitere Ziele, deren Erreichen sich indirekt positiv auf den Klimaschutz auswirkt, in ihre nationalen Verpflichtungen aufnehmen – etwa Ziele zum Ausbau Erneuerbarer Energie oder zu Energieeffizienz.

Einige Unsicherheiten müssen allerdings überwunden werden. So muss sichergestellt werden, dass die Angaben der Länder tatsächlich vergleichbar sind, indem Transparenzkriterien festgelegt werden. Entwicklungsländer müssen außerdem benennen, welche Klimaschutzbemühungen sie aus eigener Kraft stemmen können und bei welchen Minderungs- und Anpassungsanstrengungen sie Unterstützung durch Industrieländer oder über Marktmechanismen benötigen. Darüber hinaus ist eine Doppelzählung von Emissionen zu vermeiden, und es gilt, Unsicherheiten in Hinblick auf die Rolle von Kohlenstoffsenken wie Wäldern zu beseitigen. Bis 2015 muss also deutlich schneller als bisher an gemeinsamen Anrechnungs- und Berichtserstattungsregeln gearbeitet werden, wobei auf Vereinbarungen aus dem Kyoto-Protokoll zurückgegriffen werden kann.

Mehr Ambition: Einbindung der Regierungschefs beim Ban Ki-moon-Gipfel im Herbst 2014

Wie eingangs beschrieben, ist der Klimaschutz weltweit aus dem Fokus gerückt. Ein erfolgreicher Prozess hin zu einem Abkommen erfordert eine geschickte Einbindung nicht nur der Umwelt- und FinanzministerInnen, sondern auch der Regierungschefs. In diesem Zusammenhang hat UN-Generalsekretär Ban Ki-moon die Regierungschefs für September 2014 zu einem Sondergipfel eingeladen. Möglicherweise wird dies die einzige formelle Einbindung der Regierungschefs auf dem Weg zur Klimakonferenz 2015 sein – evtl. werden sie im Herbst 2015 noch einmal zusammenkommen. Nach den negativen Erfahrungen beim Klimagipfel in Kopenhagen im Jahr 2009, wo sie auf dem Gipfel mit Entscheidungen konfrontiert wurden, die auf technischer Ebene nicht ausreichend vorbereitet worden waren, werden die Regierungschefs nicht persönlich beim Klimagipfel in Paris erscheinen.

Für den Sondergipfel gilt es, jetzt den erforderlichen Druck aufzubauen, damit die Regierungschefs dann auf nationaler Ebene vorbereitete, vorläufige Zusagen zu Klimschutzminderungen und für Finanzleistungen für die Zeit nach 2020 ankündigen und diese in die abschließenden ADP-Verhandlungen einbringen.

Außerdem müssen sie jetzt klare Vorschläge zur Schließung der Ambitionsücke machen. Diese Lücke bezeichnet den Unterschied zwischen den jetzt vorliegenden Zusagen der einzelnen Staaten und den Emissionsreduzierungen, die eigentlich bis 2020 erforderlich wären. Industrieländer müssen präzisieren, welche Beiträge zur Klimafinanzierung bis 2020 sie leisten wollen – dies schließt auch Einzahlverpflichtungen in den „Green Climate Fund“ ein. Dies sind notwendige Vorleistungen, um die erhoffte internationale Dynamik befördern zu können.

Für die Industrieländer, die – wie die EU – an der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls beteiligt sind, sollen im Jahr 2014 die Ziele bis 2020 verschärft werden. Dazu soll es im Sommer 2014 in Bonn eine vorbereitende Ministerrunde geben.

Nach dem Gipfel der Regierungschefs im September 2014 müssen dann die von den Regierungschefs „angebotenen“ Minderungsversprechen auf internationaler Ebene verglichen und anhand bestimmter Prinzipien und Indikatoren beleuchtet (bzw. – in einer abgeschwächten Variante – von den Ländern selber begründet) werden. Dieser Prozess muss mit dem Klimagipfel in Lima im Jahr 2014 starten und Ende 2015 in Paris abgeschlossen werden. Die wissenschaftlichen Kriterien werden dabei dem Fünften Sachstandsbericht des IPCC sowie einem 2010 in Cancún beschlossenen „Review“ entnommen. Letzterer befasste sich mit Argumenten für die Notwendigkeit der Begrenzung der weltweiten Erd-

erwärmung auf 1,5 Grad Celsius statt auf 2 Grad Celsius. Die Gerechtigkeitsdimensionen sind gesondert zu beleuchten. Das „Climate Action Network“ (CAN), dessen Mitglied Germanwatch ist, fordert hierbei die Etablierung eines Gerechtigkeitschecks. Für eine Erklärung der Position Germanwatches zur Konzeption von Klimagerechtigkeit siehe Kapitel 2.3.

Im Konzert mit anderen Prozessen: den Druck für 2015 insgesamt erhöhen

Wie vorher beschrieben, stellt die UNFCCC nur Rahmen und Landeplatz einer Klimastrategie für 2015 dar. Das Thema Klimaschutz muss durch ein Konzert verschiedener politischer Prozesse oben auf der Agenda platziert werden, damit nationale Prozesse vorangebracht werden können, die wiederum den internationalen Klimaprozess unterstützen. Dabei wird 2015 ein Jahr des „Gipfelsturms“ mit der Kulmination verschiedener internationaler Prozesse im Bereich globaler Entwicklungs- und Nachhaltigkeitspolitik. Folgende Prozesse sind hier zu nennen:

„Sustainable Development Goals“ (SDG)/Post-2015-Entwicklungsagenda: Mit der 68. UN-Generalversammlung ist klar, dass die Debatten um die „Millennium Development Goals“ (MDG) und die SDG die Entwicklungsagenda 2015 bis 2030 prägen werden. Diese Entwicklungsziele sind zwar nicht rechtlich verbindlich, sie haben aber eine große normative Kraft für die Entwicklungszusammenarbeit und nationale Politikgestaltungsprozesse. Klimawandel ist hierbei ein Querschnittsthema, und es gilt daher, die Konsequenzen des Klimawandels sowohl in die Debatte zu planetaren Grenzen (die SDG- oder Nachhaltigkeitskomponente) als auch in die Armutsbekämpfungs- und Entwicklungsdebatte (der MDG-Teil der Debatte) einzubringen.

Katastrophenvorsorge und Katastrophenhilfe: Das „Hyogo Framework for Action“ zur Katastrophenvorsorge läuft im Jahr 2015 aus⁵. Da der Klimawandel sowohl Naturgefahren verstärkt und verändert als auch neue Gefahren mit sich bringt, ist eine Verbindung zu diesen internationalen Fachthemen offensichtlich.

Sicherheit: Der Klimawandel ist auch ein Sicherheitsthema. Er betrifft nationale Interessen, indem er verstärkend auf Konfliktgründe wie Wasserknappheit, Migration und Ressourcenknappheit wirkt. Wenn es gelingt, das Thema Klimasicherheit intelligent verzahnt mit Energie-, Ernährungs- und Wassersicherheit auf die Agenda der Internationalen Sicherheitstagung zu setzen, die 2014 und 2015 in München stattfindet, kann dies das Thema für die Außenpolitik deutlich aufwerten.

Privatwirtschaft: Sicherheit für Investitionen in Erneuerbare Energien auf der einen und Unsicherheiten bezüglich Investitionen in fossile Geschäftsmodelle auf der anderen Seite werden zentrale Treiber der weltweiten Transformation hin zu einer klimafreundlichen Wirtschaft sein. Es ist daher zu erwarten, dass der Klimawandel auch bei Veranstaltungen wie dem 2014 und 2015 in Davos stattfindenden Weltwirtschaftsforum höher auf der Agenda platziert wird, um den Druck auf den Klimagipfel 2015 zu erhöhen und Prozesse innerhalb der Wirtschaft anzustoßen.

Soziale Bewegungen: Der Klimawandel ist ein moralischer Skandal. Auch soziale Probleme, die eine Politik der Austerität mit sich bringt und verstärkt, beispielsweise ausbleibende Investitionen (für eine Transformation) und zunehmende Nationalisierung, bedürfen einer kritischen Reflektion durch soziale Bewegungen. In Europa, in den USA und in vielen Entwicklungsländern sind die Auswirkungen des Klimawandels, eine mangelnde Zukunftsfä-

⁵ World Conference on Disaster Risk Reduction, März 2015

higkeit und eine ausbleibende Transformation mit Gerechtigkeitsfragen verknüpft. Es ist zu hoffen, dass soziale Bewegungen diese Verbindungen erkennen und Hemmnisse für den Klimaschutz innerhalb ihrer Länder thematisieren.

Neuer „Stern“-Report: Zum einen werden nach der Veröffentlichung der Ergebnisse der ersten Arbeitsgruppe des IPCC im Frühjahr bzw. Herbst 2014 die Berichte der Arbeitsgruppen 2 und 3 (Auswirkungen des Klimawandels, Minderungsmaßnahmen) des IPCC veröffentlicht. Damit hat die Klimawissenschaft umfassend den Sachstand wiedergegeben. Zum anderen wird derzeit an einer Neuauflage des 2006 erschienenen „Stern“-Reports gearbeitet. Dies ist u.a. deshalb notwendig, da Stern zuletzt selber einräumen musste, dass er die Kosten und Auswirkungen des Klimawandels unterschätzt hat⁶. Gleichzeitig sind die Kosten für Klimaschutzstrategien massiv gesunken. Die Erstellung des neuen Berichts, der passend zum Regierungschefgipfel im September 2014 erscheinen wird, leitet der ehemalige Regierungschef Mexikos Calderon und wird durch fünf Forschungsinstitute in Schweden, den USA, Äthiopien, Süd-Korea und China unterstützt.

G8/G20-Präsidentschaft: Traditionell war es die Rolle des G8-Prozesses, die Unterstützung für Entwicklungs- und Klimafinanzierung zu organisieren. Für 2014 gilt dies vorrangig für den „Green Climate Fund“: Die G20 muss einen klimapolitischen Konsens herbeiführen und Themen wie den Abbau klimaschädlicher Subventionen vorantreiben. Die G20 kann allerdings keine rechtsverbindlichen Entscheidungen treffen, sondern nur Weichenstellungen beschließen. Wichtig ist es, Fortschritte innerhalb der G20 auch in der UNFCCC festzuhalten. Die G8-Präsidentschaft liegt 2014 bei Russland, während Australien den G20-Vorsitz wahrnimmt. Für 2015 ergibt sich eine interessante Konstellation: Deutschland hat den G8-Vorsitz inne, während die Türkei den G20-Vorsitz übernimmt. Dies gilt es zu nutzen.

Was in Warschau entschieden werden muss:

Der Klimagipfel in Warschau ist ein entscheidender Meilenstein für die Arbeit der ADP und für den gesamten Prozess in Richtung eines 2015er-Klimaabkommens. Folgende konkrete Elemente müssen entschieden werden:

- Die Arbeitsweise muss in einen ernsthaften Verhandlungsmodus schalten, inklusive der Erarbeitung von Verhandlungstexten. Dies ist in einer Entscheidung zur Organisation der Verhandlungsprozesse in 2014 und 2015 festzulegen. Diese muss die wichtigen Prozesse für Finanzierung, Anpassung, Technologietransfer und Transparenz enthalten. Um eine Dopplung der Verhandlungen zu vermeiden, muss ein guter Austausch zwischen SBI und SBSTA sowie den Kooperationsmechanismen („Adaptation Committee“, „Standing Committee on Finance“, „Technology Executive Mechanism“) stattfinden.
- Die Vertragsstaaten müssen 2014 ihre Minderungsverpflichtungen (sowohl für die Zeit vor 2020 als auch danach) auf nationaler Ebene vorbereiten und darlegen.
- Es muss ein möglichst hoher Grad an Klarheit erreicht werden, wie und in welcher Form diese Minderungsverpflichtungen umgesetzt werden.
- Es ist darzustellen, wie der Prozess zur gegenseitigen Bewertung und Erhöhung der vorläufigen Minderungsversprechen in 2015 organisiert werden soll.
- Insgesamt ist der Verhandlungsfahrplan für das Jahr 2014 abzustimmen.

⁶ „I got it wrong on climate change, it is far far worse“, vgl.

www.theguardian.com/environment/2013/jan/27/nicholas-stern-climate-change-davos

2.2 Exkurs: Ein dreidimensionaler Ansatz zur Gerechtigkeit im Rahmen der internationalen Klimaverhandlungen⁷

Schwächen einer eindimensionalen Betrachtung des Teilens von Klimaanstrengungen oder -lasten

Die Auseinandersetzung mit Klimagerechtigkeit wird von einer Reihe von Akteuren in erster Linie als Verhandlung darüber verstanden, wie die Last bzw. die Bemühungen des Klimaschutzes fair geteilt werden können. Dieser eindimensionale Ansatz war einer der Gründe dafür, dass es in Kopenhagen keinen Durchbruch für ein internationales Abkommen gegeben hat, denn die eindimensionale Verengung des Gerechtigkeitsbegriffs hat verschiedene Schwächen:

1. Klimaschutz einzig als „Last“ oder „Anstrengung“ zu verstehen, verkennt die vielen Chancen des Klimaschutzes. Die Betonung der Last wird durch den Ansatz der Standardwirtschaft befördert, dass jedes Mehr an Klimaschutz automatisch auch mehr Kosten mit sich bringt. Außerdem ist eine reine Kostenbetrachtung zu einem großen Teil ein Artefakt der gegenwärtig vorherrschenden ökonomischen Modelle.
2. Nur wenige Staaten, etwa die G20-Staaten, werden unter der eindimensionalen Betrachtung in Bezug auf die Verhandlungen als relevant erachtet. Das führt dazu, dass diese am Ende den Deal unter sich alleine ausmachen. Ein Ausdruck dessen ist das Kopenhagen-Szenario: Präsident Obama traf sich mit den Staatschefs einiger Schwellenländer und handelte den – sehr bescheidenen – Deal für Kopenhagen aus. Dies ist in einem solchen Szenario zu erwarten.
3. Andere Länder, die aus ihrem – zum Teil existenziellen – Interesse heraus stärkere Ziele fordern, sitzen bei den Verhandlungen absehbar „am Katzentisch“. Kaum einer der relevanten Vertragsstaaten hat aber ein starkes Interesse daran, möglichst ambitionierte Ziele durchzusetzen. Ihr hohes Emissionsniveau spricht dafür, dass die Interessen der fossilen Industrie hier sehr gut organisiert sind. Die neuen aufstrebenden Industrien im Bereich Energieeffizienz und Erneuerbare Energien sind hingegen meist schwach organisiert. Die Vergangenheit ist gewöhnlich besser organisiert als die Zukunft. Außerdem sind viele Industrieunternehmen in beiden Bereichen (Vergangenheit und Zukunft) verankert, was eine schlagkräftige Organisation der Zukunft weiter erschwert. Ein unambitioniertes, mit dem Zwei-Grad-Limit unvereinbares Ergebnis ist vorprogrammiert.

Erweiterung durch Zweidimensionalität: Teilen der Risiken

Das gesamte Szenario ändert sich, wenn die zweite Dimension der Klimagerechtigkeit ins Spiel kommt. Nicht nur die Anstrengungen des Klimaschutzes, auch die Risiken des Klimawandels gilt es, fair zu teilen.

Plötzlich geht es nicht mehr darum, möglichst wenig Klimaschutz zu betreiben, sondern möglichst viel. Denn mit jedem Jahr, in dem nicht gehandelt wird, steigen die Risiken. Mit jedem versäumten Jahr wird es deutlich teurer, die Risiken zu begrenzen.

Hier gerät also einerseits die Schärfe der Begrenzung der Emissionen (etwa bestimmte Reduktionspfade oder ein Kohlenstoff-Budget, das Jahr des Emissionshöhepunkts [„Peak“-

⁷ Wir danken insbesondere Thomas Hirsch (Brot für die Welt) für die intensiven Diskussionen zu einer dreidimensionalen Gerechtigkeitskonzeption.

Jahr], die Vereinbarkeit mit dem 2- bzw. 1,5-Grad-Limit) in den Blick. Wenn ernsthafter Klimaschutz gelingt, dann müssen weniger Risiken verteilt werden.

Andererseits müssen unter dem Aspekt der Teilung von Risiken die Anpassungsbemühungen insbesondere der Staaten und Menschen, die wenig zum Klimawandel beigetragen haben, durch Finanzen, Wissenstransfer usw. ermöglicht werden. Es geht hier darum, Anpassungsstrategien, Risikomanagement und Versicherungssysteme der entsprechenden Staaten durch Finanzströme der Staaten, die aufgrund ihrer aktuellen oder historischen Emissionsniveaus dazu aufgerufen oder wegen ihrer finanziellen Kapazitäten dazu in der Lage sind, zu unterstützen.

Eine neue Dynamik kommt durch den Verhandlungsbereich „Loss and Damage“ in die Risiko-Teilungsdebatte. Es gelang den besonders betroffenen Staaten, dieses Thema auf die Agenda zu setzen: Wie können die Schäden bewältigt werden, die trotz der Klimaschutz- und Anpassungsbemühungen unvermeidlich sind? Je geringer die Bereitschaft der Verursacher ist, Risiken durch drastische Emissionssenkung zu reduzieren, umso massiver wird dieser Druck der (potentiell) betroffenen Staaten werden, Unterstützung im Kontext der „Loss and Damage“-Verhandlungen einzufordern.

Bei der Debatte um das Teilen von Risiken stehen nun die Industrie- und Schwellenländer gemeinsam (wenn auch differenziert) der großen Gruppe der besonders betroffenen Entwicklungsländer (insbesondere den kleinen Inselstaaten, den von der Gletscherschmelze betroffenen Staaten und den aufgrund ihrer Armut besonders verletzlichen „Least Developed Countries“ – LDCs) gegenüber.

Bei dieser Gegenüberstellung kommt auch massiv eine moralische Dimension ins Spiel. Die Staaten, die am wenigsten zum Klimawandel beigetragen haben, müssen – ohne faire Risikoteilung – die größten Risiken tragen.

Vervollständigung durch Dreidimensionalität: Teilen der Chancen

Noch einmal ändert sich das Szenario, wenn die dritte Dimension der Gerechtigkeitsdebatte ins Spiel kommt. Hier gilt es, die Chancen und Möglichkeiten der notwendigen Transformation auf dem Weg hin zu einer sozial gerechten, klimaverträglichen Kreislaufwirtschaft fair zu verteilen.

Wenn die notwendige faire Transformation hin zu einer Welt (fast) ohne CO₂-Emissionen gelingen soll, dann befinden wir uns gegenwärtig am Beginn einer dritten Industriellen Revolution. Es gibt viele Anzeichen dafür, dass ein „Low Carbon Race“, also das Bestreben, sich die besten Wettbewerbschancen in dieser Großen Transformation zu sichern, bereits begonnen hat. So wurde etwa in den letzten Jahren mehr Geld in Erneuerbare Energien investiert als in alle anderen Energieträger zusammengenommen.

Ambitionierte Vorreiterallianzen können diese Chancen gemeinsam ausbauen und aufzeigen, dass es Vorteile, etwa Beschäftigungseffekte, Energiesicherheit und erhöhte Investitionen statt konsumptive Ausgaben für fossile Energieträger, tatsächlich gibt. Es wäre dringend notwendig, neben den Verhandlungen bis 2015 auch eine solche intelligent gestaltete Vorreitergruppe zu etablieren.

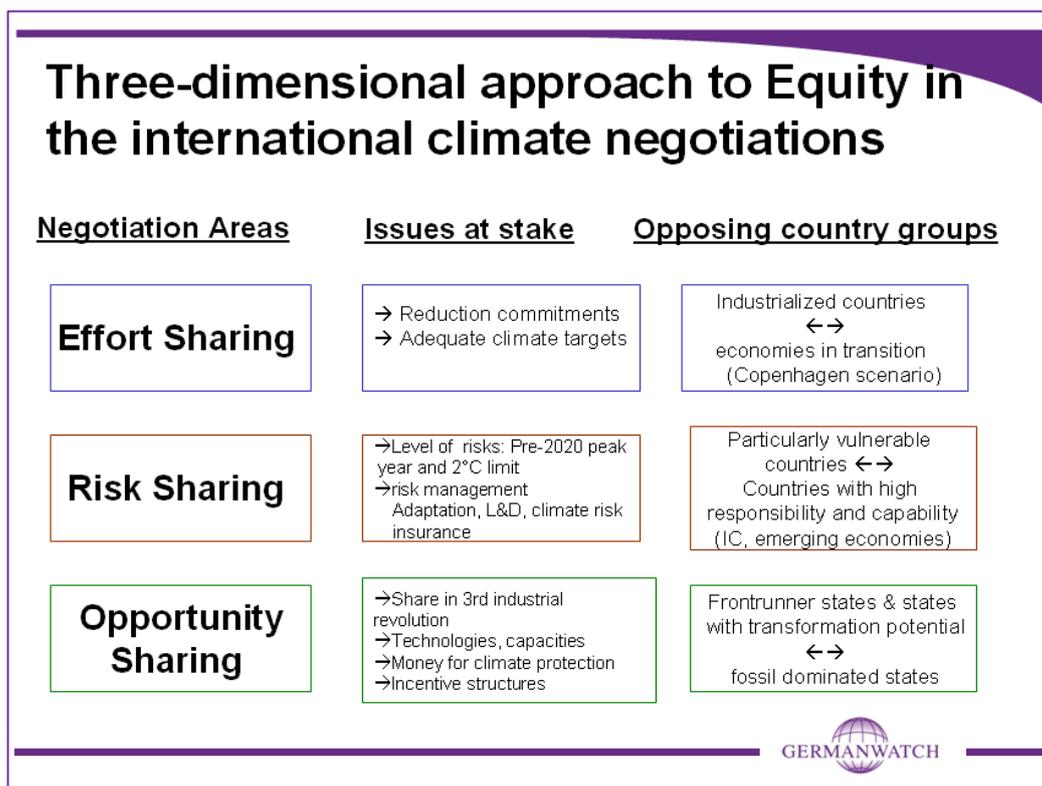
Allerdings sind die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Staaten der Welt, die Chancen des Klimaschutzes zu nutzen, sehr unterschiedlich. Wenn durch die Vorreitergruppen tatsächlich eine globale Dynamik entstehen soll, dann sind diese so zu gestalten, dass ambitionierte Schwellen- und Entwicklungsländer ausreichend Unterstützung

bekommen (finanziell, technisch, im Aufbau von Kapazitäten etc.), damit sie von der Teilnahme an Vorreitergruppen profitieren und so an den Chancen der Großen Transformation teilhaben können. Durch den so möglichen zusätzlichen Klimaschutz können im Übrigen auch Risiken des Klimawandels gemindert und es kann zur Risikoteilung beigetragen werden.

Bezüglich der Chancen der Großen Transformation stehen sich einerseits die Vorreiterstaaten bzw. die Staaten mit einem großen technischen und ökonomischen Potential für zukunftsorientierte Wirtschaft und andererseits die Staaten, die sich als Hüter der Interessen der fossilen Wirtschaft verstehen, gegenüber.

Wenn es gelingt, alle drei Dimensionen der Gerechtigkeit ins Spiel zu bringen, ist es nicht länger möglich, wenig ambitionierte Ergebnisse zwischen wenigen wichtigen Staaten auszuhandeln.

Herausforderung der Operationalisierung



Schlussfolgernd bietet ein dreidimensionales Gerechtigkeitsverständnis wesentlich bessere Chancen, international Dynamik für eine zukunftsorientierte Klimaarchitektur sowie für Klimaschutz und -finanzierung zu erzeugen. Verschiedene existierende Ansätze wie das Verursacherprinzip und der Budgetansatz, der eine noch emittierbare Menge für einen Zeitraum aufzeigt, werden berücksichtigt. Es bleibt aber die Herausforderung der Umsetzung dieses Dreiecks.

CAN hat einen Vorschlag vorgelegt, der einige Aspekte des dreidimensionalen Ansatzes operationalisieren könnte. Dieser Ansatz sieht vor, dass ein „Equity Reference Framework“ beschlossen wird, das aufbauend auf den drei oben beschriebenen wesentlichen Gerechtigkeitsprinzipien (bei CAN ist dies neben dem Verteilen von Lasten und Risiken auch das Recht auf eine nachhaltige Entwicklung) Indikatoren festlegt, anhand derer ein Gerechtig-

keits-Check der jeweiligen Länderziele zu Mitigation und Finanzierung vorgenommen werden kann. Vorgeschlagen sind die fünf Indikatoren der wissenschaftlichen Angemessenheit, Verantwortung, Kapazität, Bedarf an Anpassung und Entwicklung, die als feste Liste für alle Länder gelten. Die Indikatoren sollen innerhalb der ADP-Verhandlungen beschlossen werden, bevor die Länder ihre jeweiligen Ziele festlegen, damit sie Gerechtigkeitsaspekte direkt ausreichend berücksichtigen können und darüber informiert sind, woran sie später gemessen und nach welchen Kriterien ihre Ziele geprüft werden.

Der Gerechtigkeits-Check von ersten durch die Nationalstaaten festgelegten Zielen wird Klarheit darüber bringen, ob diese Länder mit ihren eigenen Zielvorschlägen ihrer Verantwortung nachkommen und ob die Staatengemeinschaft insgesamt im Hinblick auf das Zwei-Grad-Limit ambitioniert genug handelt. Trittbrettfahrer werden identifiziert und Vorreiter erkannt. Ein nächster Schritt erlaubt den Staaten, ihre Ziele den aus der Überprüfung folgenden Empfehlungen entsprechend anzupassen.

In Warschau sollten die Staaten ein derartiges „Equity Reference Framework“ beschließen und sich in einem Workshop der Festsetzung von Indikatoren annähern. Ziel ist es, das „Equity Reference Framework“ langfristig anzulegen, so dass es nicht nur für die Ziele für die Zeit vor 2020 gilt, sondern darüber hinaus auch für die Laufzeit des neuen Abkommens gültig wird.

Ein solches „Equity Reference Framework“ kann durch die Etablierung von Vorreiterallianzen, innerhalb derer sich die Länder gegenseitig zu höherer Verantwortungsübernahme in Klimaschutz und -finanzierung motivieren bzw. befähigen und der Dreidimensionalität gerecht werden, gestärkt werden.

2.3 ADP 2: Sofortmaßnahmen zum internationalen Klimaschutz – Internationale Kooperationsinitiativen

Im zweiten ADP-Verhandlungsstrang wird über das kurzfristige Ambitionsniveau verhandelt, also darüber, wie bis 2020 weitere Emissionsreduzierungen erreicht werden können. Aus den folgenden Gründen wird dies ein wichtiger Schwerpunkt in Warschau sein.

Schließung der Ambitionsücke, um das Zwei-Grad-Ziel erreichen zu können

Erstens muss bis 2020 die Ambitionsücke geschlossen werden, um überhaupt noch mit ausreichender Wahrscheinlichkeit das Zwei-Grad-Ziel erreichen zu können. UNEP beziffert die Lücke in seinem „Emissions Gap Report“ 2012 auf 8 bis 13 Gigatonnen CO₂-Äquivalente. In der Woche vor der Vertragsstaatenkonferenz in Warschau (COP 19) wird UNEP die neueste Fassung dieses Berichts veröffentlichen und damit in Erinnerung rufen, dass die Lücke bislang nicht kleiner geworden ist und dass die vorliegenden wissenschaftlichen Studien zeigen, dass mit jedem Jahr Verzögerung das Erreichen des Zwei-Grad-Ziels unsicherer und teurer wird.

Verschränkung der ADP 1- und ADP 2-Prozesse

Zweitens ist ein Fortschritt in diesem Verhandlungsstrang wichtig, um auch im ersten Verhandlungsstrang voranzukommen. Je stärker die Emissionen bis 2020 vor allem von

den Industrieländern reduziert werden, desto eher werden alle Länder, auch die Entwicklungs- und Schwellenländer, bereit sein, sich auf verbindliche Verpflichtungen für die Zeit nach 2020 festzulegen. Einige der Initiativen, die im zweiten Verhandlungsstrang diskutiert werden, sollten auch nach 2015 bzw. 2020 fortgesetzt werden und sind auch deshalb für das zukünftige Klimaregime wichtig.

Drittens schließlich soll 2014 zum „Jahr der Ambition“ werden: Die Industrieländer, die an der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls teilnehmen, haben zugesagt, 2014 ihre Ziele zu überprüfen und ggf. zu erhöhen. Dazu sollen auch das geplante Treffen der MinisterInnen im Juni 2014 in Bonn und das internationale Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, zu dem UN-Generalsekretär Ban Ki-moon für September 2014 eingeladen hat, genutzt werden. Neben Zielen für Emissionsreduzierungen und Klimafinanzierung können hier auch weitere internationale Initiativen vorgestellt werden. Die Verhandlungen im „Workstream“ 2 der ADP in Warschau bilden den Auftakt dieses entscheidenden Jahres. Da in 2014 eine Reihe weiterer Gelegenheiten anstehen, sich zu weitergehenden Treibhausgasreduzierungen zu verpflichten, ist nicht zu erwarten, dass in Warschau definitive Zusagen erfolgen. Um aber mit ausreichender Dynamik in das „Jahr der Ambition“ starten zu können, sollte bei der COP 19 von den Vertragsstaaten klar angekündigt werden, dass sie ihre Ziele im Juni und September erhöhen werden.

Der zweite ADP-Verhandlungsstrang sollte einen Rahmen für diese Diskussionen setzen, indem er festlegt, in welchem Jahr die globalen Emissionen ihren Höhepunkt erreichen sollten, um danach wieder zu fallen. Auf Grundlage der Klimamodelle fordert CAN, 2015 als Jahr des globalen „Peaks“ anzustreben.

Erhöhung bisheriger Klimaziele

Neben einer Diskussion über dieses allgemeine Ziel muss der ADP „Workstream“ 2 sich mit verschiedenen konkreten Ansätzen befassen, die das Ambitionsniveau kurzfristig erhöhen können. Diese sind alle gemeinsam erforderlich, um den globalen Temperaturanstieg auf unter 2 Grad Celsius zu begrenzen und damit einen gefährlichen Klimawandel noch abzuwenden. Ein erster Ansatz besteht darin, dass die Länder, die bereits Zusagen gemacht haben, diese erhöhen. Die Industrieländer tragen hier eine besondere Verantwortung. Falls eine Bandbreite von möglichen Zielen angegeben wurde, sollten sich die Länder auf das höhere Ziel verpflichten. Häufig sind die höheren Ziele an Bedingungen geknüpft, etwa dass andere Länder ebenfalls handeln. Damit hat man sich aber in eine gegenseitige Blockade begeben, und die Regierungen sollten diese Bedingungen aufgeben und unilateral ihr höheres Ziel verkünden. Dazu sollten die Staaten bei der COP 19 in Warschau formell aufgefordert werden. Ein besonderes Augenmerk fällt dabei auf die EU, die ihr Ziel, ihre Emissionen bis 2020 um 20 Prozent zu reduzieren, bereits erreicht hat und ohne größere Probleme ihr Ziel auf 30 Prozent erhöhen könnte. Das muss die EU in Warschau endlich ankündigen, um eine neue Dynamik in die Verhandlungen zu Kurzfristambition zu bringen.

Darüber hinaus können auch Entwicklungs- und Schwellenländer zu höherer Ambition beitragen. Zunächst sollten die Länder, die bislang noch gar keine Zusagen gemacht haben, dies nachholen – beispielsweise einige Golfstaaten, Nigeria, Argentinien oder Thailand. Darüber hinaus sollten die Schwellen- und Entwicklungsländer erklären, welche zusätzlichen Zusagen und Klimaschutzmaßnahmen (engl. „National Appropriate Mitigation Actions“ – NAMAs) möglich wären und welche finanzielle und technologische Unterstützung sie benötigen, um diese umzusetzen. Das würde die Voraussetzungen für verbindliche Klimaschutzzusagen durch Entwicklungsländer schaffen, gekoppelt mit verbindlichen

Unterstützungszusagen durch Industrieländer, die im Laufe des Jahres 2014 formalisiert werden sollten.

Zusätzliche Kooperationsaktivitäten

Ein weiterer Ansatz sind zusätzliche Aktivitäten, die sich nicht in den nationalen Zusagen widerspiegeln. Das betrifft Klimaschutzaktivitäten von nicht-staatlichen Akteuren, etwa Unternehmen, oder Akteuren unterhalb der nationalen Ebene, etwa Städten und Bundesländern, genauso wie weitere nationale und internationale Aktivitäten. In einigen Bereichen sind auf internationaler Ebene und in anderen politischen Prozessen außerhalb der UNFCCC weitere Emissionsreduzierungen möglich, die die UNFCCC durch entsprechende Beschlüsse zum Handeln auffordern und politisch unterstützen kann. Dies betrifft beispielsweise den internationalen Flug- und Seeverkehr. Außerdem könnte das Montreal-Protokoll zum Schutz der Ozonschicht einen weiteren wichtigen Beitrag zum Klimaschutz leisten, indem es den Einsatz von Fluorkohlenwasserstoffen (FKWs, engl. HFCs) einschränkt. Es liegt ein Vorschlag der EU auf dem Tisch, ein solches Vorgehen im Montreal-Protokoll durch die COP offiziell zu unterstützen.

Andere Initiativen sind weniger formalisiert und können auf keinen internationalen Rechtsrahmen zurückgreifen. Dennoch wären durch sie erhebliche zusätzliche Emissionsreduktionen möglich, etwa durch eine verstärkte Förderung Erneuerbarer Energien und von Energieeffizienz, die Abschaffung der Subventionen für fossile Brennstoffe, den von der Internationalen Energieagentur empfohlenen Stopp neuer Kohlekraftwerke oder die Reduzierung von Methanemissionen. Im ADP „Workstream“ 2 wurden in diesen Bereichen bislang vor allem die Aktivitäten einzelner Länder und internationaler Initiativen vorgestellt und zur Kenntnis genommen.

Die sogenannten Internationalen Kooperationsinitiativen werden in Warschau ein wichtiges Thema sein. Viele der bestehenden internationalen Initiativen dienen vor allem dem Dialog und dem Erfahrungsaustausch. Damit spielen sie eine wichtige Rolle und erfüllen eine *notwendige* Bedingung für mehr Klimaschutz – allerdings ist dies keine *hinreichende* Bedingung. Ohne klare Ziele oder Anforderungen an ihre Mitglieder und ohne Berichte und Transparenz bleibt unklar, welchen konkreten Beitrag zur Emissionsreduzierung solche Initiativen leisten können. Es besteht auch die Gefahr, dass die Emissionsreduzierungen doppelt gezählt werden, wenn sie sowohl in den nationalen Berichten auftauchen als auch einer internationalen Initiative zugerechnet werden. So könnte es passieren, dass das bloße Auflisten und wohlwollende Zur-Kennntnis-Nehmen einer Unzahl internationaler Initiativen, Dialoge und Partnerschaften zu dem Eindruck führt, dass derzeit bereits so viel Klimaschutz betrieben wird, dass das Klimaproblem unter Kontrolle ist. Dieser Eindruck wäre falsch und gefährlich.

Es muss daher in Warschau gelingen, über diese reine Ideensammlung und Auflistung von Initiativen hinauszukommen. Die VerhandlerInnen könnten etwa Kriterien formulieren, unter welchen Voraussetzungen eine internationale Initiative einen tatsächlichen Beitrag zum Schließen der Ambitionsücke leisten kann. Aus der Forschung wurde beispielsweise vorgeschlagen, dass Initiativen über eine klare Vision und eindeutige Kriterien für die Mitgliedschaft verfügen sollten und ihren Mitgliedern klare Vorteile bieten müssen. Zusätzlich sollten die Initiativen dazu aufgefordert werden, ihren Klimaschutzbeitrag zu quantifizieren, inklusive einer Abschätzung, welcher Prozentsatz der Emissionsreduktionen tatsächlich zusätzlich zu bestehenden nationalen Verpflichtungen erfolgt. Innerhalb der UNFCCC sollten Emissionsreduktionen allerdings weiterhin in erster Linie über die nationalen Berichte erfasst werden, um eine Doppelzählung zu vermeiden.

In einigen Bereichen könnte die UNFCCC auch eine stärkere koordinierende Rolle einnehmen. Dies haben beispielsweise die kleinen Inselstaaten für den Bereich der Erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz vorgeschlagen. Es ist sinnvoll, über diesen Vorschlag eine strukturierte Diskussion zu führen, die die Rolle bestehender Institutionen in diesem Themenfeld klärt, um dann zu entscheiden, an welcher Stelle das Klimaregime einen zusätzlichen Beitrag leisten kann.

3 Warschau-Paket zur Klimafinanzierung

Aufwuchspfad für Klimagelder

Das Ende der 2009 in Kopenhagen beschlossenen Periode der Schnellstartfinanzierung liegt nun bereits ein Jahr zurück. Für diese Periode hatten sich Industrieländer dazu verpflichtet, bis Ende 2012 Entwicklungsländern 30 Milliarden US-Dollar für Aktivitäten zur Treibhausgasminderung und Anpassung an den Klimawandel bereitzustellen. Zwar kündigten im vergangenen Jahr einzelne Länder, unter anderem Deutschland, an, welche Mittel sie für die Klimafinanzierung in 2013 oder zwischen 2013 und 2015 bereitstellen werden. Es fehlt allerdings nach wie vor an klaren Ansagen, wie es gelingen soll, bis 2020 – wie versprochen – jährlich 100 Milliarden US-Dollar für den weltweiten Klimaschutz zur Verfügung zu stellen. Das Arbeitsprogramm für langfristige Finanzierung („Work Programme on Long-Term Finance“) beschäftigte sich im Laufe dieses Jahres zum einen mit der Frage der Mobilisierung dieser Summe und zum anderen mit dem Rechts- und Regulierungsrahmen (sog. „Enabling Environments“), der benötigt wird, um größere Anreize für grüne Investitionen zu ermöglichen. Die beiden Vorsitzenden des Arbeitsprogramms bereiten hierzu einen Abschlussbericht vor, der in Warschau vorgelegt werden wird. Es ist wichtig, dass dieser Bericht dann zu konkreten Entscheidungen über die Erhöhung der Mittel für die Klimafinanzierung führt.

Ein klarer Aufwuchspfad bis 2020 ist dringend notwendig. Nicht nur, weil er eine gewisse Vorhersehbarkeit ermöglicht und Entwicklungsländer so ihre Programme besser planen können, sondern insbesondere auch, weil hierdurch das Vertrauen von Entwicklungs- und Schwellenländern in die Zusagen von Industrieländern gestärkt wird. Ohne dieses Vertrauen werden die Verhandlungen für das 2015er-Abkommen vermutlich noch schwieriger. Daher sind bereits für die COP in Warschau klare Zusagen für die internationale Klimafinanzierung in 2014 und 2015 und für die Zeit danach dringend notwendig. Eine wichtige Rolle könnte und sollte hier das Ministertreffen zu Klimafinanzierung, das während der COP stattfinden wird, spielen: Es könnte den notwendigen politischen Aufwind geben, um konkrete Zusagen für die internationale Klimafinanzierung zu erzielen.

Eine wichtige Rolle in einem solchen Aufwuchspfad spielt auch die Frage nach der Höhe des Anteils öffentlicher und privater Mittel an den angestrebten 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr. Da verschiedene Studien von einem Bedarf an Klimafinanzierung ausgehen, der weit über den 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr liegt, sollte der Großteil dieser Summe aus öffentlichen Geldern generiert werden: Nicht nur, um damit weitere private Investitionen anzureizen, sondern auch, da viele wichtige Maßnahmen für den Privatsektor weniger attraktiv sind und deshalb ohne öffentliche Gelder nicht ausreichend finanziert werden könnten. Dies gilt insbesondere für Anpassungsmaßnahmen oder für Maßnahmen in den am wenigsten entwickelten Ländern.

„Green Climate Fund“ (GCF)

Der GCF wurde 2010 beschlossen – jedoch gibt es noch keinerlei Finanzzusagen zur Förderung von Programmen durch den GCF. Diese Mittel sind aber notwendig, damit der GCF seine hohen Ziele erreichen kann: zum einen das Ziel der Förderung eines Paradigmenwechsels hin zu Niedrigemissions- und klimaresilienter Entwicklung, zum anderen das Ziel, der wichtigste Klimafinanzierungsfonds der Welt zu werden. Der Vorstand des GCF diskutiert derzeit – zuletzt beim fünften Vorstandstreffen im Oktober – die konkrete Ausgestaltung des Fonds. Auf der einen Seite könnte diese angesichts der ambitionierten Ziele mehr Zeit in Anspruch nehmen, als dies bei anderen Fonds der Fall ist. Auf der anderen Seite hebt die hohe Ambition – insbesondere das Anstreben eines Paradigmenwechsels – den GCF aber auch von anderen Fonds ab. Dadurch können Geberländer davon überzeugt werden, schneller mehr Mittel für den GCF bereitzustellen.

Für Warschau ist es wichtig, dass erste konkrete Zusagen für den GCF gemacht werden, um sogenannte „Readiness“-Maßnahmen durchführen zu können, die die Länder darin unterstützen, die Anforderungen des GCF bei künftigen Programmanträgen zu erfüllen. Zudem gilt es, eine Einzahlungsrunde für 2014 fest zu vereinbaren. Sollte der GCF erneut ohne Finanzzusagen bleiben, wäre dies ein schlechtes Signal für die Klimaverhandlungen – auch in Hinblick auf das für 2015 angestrebte Abkommen. Diese Notwendigkeit, schnell finanzielle Mittel bereitzustellen, ist nicht nur eine Anforderung an die Geberländer. Die Nehmerländer müssen auch bereit sein, den Fonds so auszugestalten, dass Geberländer überhaupt gewillt sind, in größerem Maße Gelder in den GCF einzuzahlen.

In Warschau stehen für den GCF einige wichtige Punkte an. Der wichtigste wird – neben möglichen Finanzzusagen – die Vereinbarung zwischen der COP und dem GCF sein. Hierin wird festgelegt, wie das Verhältnis zwischen der COP und dem GCF (der GCF ist gegenüber der COP rechenschaftspflichtig und arbeitet unter ihrer Anleitung) tatsächlich umgesetzt wird. So soll die Vereinbarung zum Beispiel Angaben darüber enthalten, zu welchem Zeitpunkt die COP dem GCF Anleitungen – sogenannte „Guidance“ – gibt.

Anpassungsfonds

Der Anpassungsfonds ist derzeit in großen finanziellen Schwierigkeiten, da die Zertifikatspreise des „Clean Development Mechanism“ (CDM) zurzeit sehr niedrig sind. Die Abgabe von zwei Prozent der Erlöse aus dem CDM stellt aber neben den finanziellen Beiträgen der Industrieländer eine der Haupteinnahmequellen des Anpassungsfonds dar. In Warschau braucht es daher auch konkrete Zusagen für den Anpassungsfonds. Dies würde ein wichtiges politisches Signal an die besonders verletzlichen Länder senden. Der Vorstand des Anpassungsfonds hat im letzten Jahr eine Fundraising-Kampagne gestartet, mit deren Hilfe er bis zur COP in Warschau 100 Millionen US-Dollar einnehmen will. Um den Entwicklungsländern ausreichend Planungssicherheit für Anpassungsaktivitäten zu geben, sollten in Warschau konkrete Zusagen für die nächsten Jahre erfolgen. CAN fordert, dass Industrieländer bei der COP 150 Millionen US-Dollar Sofortzahlungen und bis 2015 weitere 300 Millionen US-Dollar für den Anpassungsfonds zusagen.⁸

⁸ Climate Action Network – International, 2013: Warsaw: On the road to Paris: climatenetwork.org/sites/default/files/annual_policy_document_final_30september.pdf

Standing Committee on Finance (SCF)

Das SCF wurde 2010 etabliert und soll die COP bei der Umsetzung des sogenannten „Financial Mechanism“ unterstützen, vor allem, um die Koordination und Kohärenz der Klimafinanzierung zu verbessern. Eine der Aufgaben bestand zunächst darin, gemeinsam mit dem Vorstand des GCF die Vereinbarungen zwischen COP und GCF zu erarbeiten.

Alle vier Jahre gibt es eine Überprüfung des „Financial Mechanism“. Das SCF wurde beauftragt, für die nächste Überprüfung, die bis zur COP 20 in Lima abgeschlossen sein soll, Richtlinien zu erarbeiten, die der COP in Warschau zur Annahme vorgelegt werden sollen⁹. Allerdings ist es dem SCF trotz langer Diskussionen bisher nicht gelungen, die Richtlinien zu finalisieren. Vielmehr beinhaltet der Text weiterhin verschiedene Textbausteine, zu denen eine Einigung bei der COP getroffen werden muss.

4 Institutionen für „Loss and Damage“

Die Welt befindet zurzeit nicht auf einem Emissionspfad, der vereinbar mit dem Zwei-Grad-Limit ist, sondern steuert vielmehr auf eine Temperaturerhöhung von etwa 4 Grad Celsius hin. Verletzliche Länder befürchten deshalb trotz nationaler Anpassungsprogramme erhebliche Schäden und Verluste an Menschenleben und Sachwerten durch den Klimawandel, denen sie angesichts ihrer begrenzten nationalen Kapazitäten nur unzureichend begegnen können. Die Vertragsstaatenkonferenz von Doha (2012) hat daher in einer Grundsatzentscheidung den Arbeitsbereich klimawandelbedingte Schäden (engl. „Loss and Damage“) hervorgehoben. Bei den Verhandlungen in Warschau müssen die Staaten über die internationale Institutionalisierung dieses Bereichs entscheiden.

Die Verhandlungen haben sowohl eine technische als auch eine politische Dimension. Auf technischer Ebene gilt es, Lösungen zu entwickeln und bereitzustellen, damit die Länder mit klimawandelbedingten Schäden umgehen können. Dies beinhaltet nationale und regionale Risikomanagementplattformen und eine generelle Verbesserung der Katastrophenunterstützung und -vorsorge (hier sind die internationalen Unterstützungsmechanismen oftmals zu spät oder politisch getrieben), aber auch spezifische Probleme, denen sich immer mehr Entwicklungsländer durch den Klimawandel stellen müssen, beispielsweise Flucht- und Migrationsbewegungen. In den Verhandlungen wird auch über internationale Versicherungslösungen diskutiert. Ein Beispiel hierfür ist die „African Risk Capacity“ – ein Versicherungspool, der afrikanische Länder gegenüber Dürrerisiken absichert¹⁰. Auch die Etablierung internationaler Frühwarnsysteme zu großflächigen Klimarisiken („Tipping Points“) wird unter „Loss and Damage“ diskutiert.

Die Debatten zu klimawandelbedingten Schäden haben aber auch eine politische Dimension. Gerade Inselstaaten, aber auch viele zivilgesellschaftliche Akteure forderten unter diesem Verhandlungspunkt immer wieder direkte Kompensationszahlungen für Klimaschäden. Im Kontext der Verhandlungen zum 2015er-Abkommen dienen solche Forderungen

⁹ Für mehr Informationen zu der fünften Überprüfung siehe Harmeling/Kaloga, 2013: Towards the fifth review of the UNFCCC's financial mechanism: cdkn.org/wp-content/uploads/2013/03/CDKN_UNFCCCs_Financial_Mechanism_Final-22-March-2013.pdf

¹⁰ www.africanriskcapacity.org/de/home

auch dazu, den Handlungsdruck auf die Industrie- und Schwellenländer zu erhöhen und die Bereitschaft, in Anpassungsmaßnahmen zu investieren, zu steigern. Je weniger Bereitschaft zu Klimaschutz- und Klimafinanzierung, desto mehr Druck in Richtung Kompensation wird entstehen.

Entwicklungsländer und internationale zivilgesellschaftliche Organisationen fordern dabei einen internationalen Mechanismus, der unter der UNFCCC als permanente Institution etabliert werden soll. Der Mechanismus sollte dazu dienen, das Thema voranzubringen und Unterstützungslösungen für Entwicklungsländer anzustoßen. Dies sollte in enger Kooperation mit anderen Prozessen innerhalb der UNFCCC, etwa zur Katastrophenvorsorge, geschehen. Industrieländer stehen der Schaffung einer solchen neuen Institution kritisch gegenüber, sie haben aber signalisiert, dass sie dem Aufbau einer Expertengruppe zustimmen würden.

Neben der Klärung der Frage, ob der oben beschriebene Mechanismus geschaffen werden sollte, muss die COP 19 in Warschau auch ein Arbeitsprogramm zu „Loss and Damage“, das schon seit 2010 läuft, mit neuen Aktivitäten belegen. Eine Möglichkeit hierzu besteht darin, Pilot- und Replikationsvorhaben zu identifizieren und zu unterstützen.

Die Verhandlungen zu „Loss and Damage“ haben auch eine strategische Komponente. Wenn relativ progressive Industrieländer Allianzen mit den kleinen Inselstaaten oder den „Least Developed Countries“ anstreben, dann werden sie auch Fortschritte bei „Loss and Damage“ mit unterstützen müssen.

5 Weitere Verhandlungsthemen im Detail

Im Folgenden gehen wir auf Details weiterer technischer Verhandlungen ein, die in Warschau eine Rolle spielen werden.

5.1 Anpassung an den Klimawandel

Die letzten Jahre haben die Anpassungsagenda unter der UNFCCC um ein gutes Stück vorgebracht: Das „Cancún Adaptation Framework“ wird Schritt für Schritt umgesetzt, das Anpassungskomitee (AC) hat erfolgreich seine Arbeit aufgenommen und einen ersten Workshop veranstaltet, und auch das „Nairobi Work Programme“ soll in Warschau wieder an Fahrt aufnehmen.

Anpassung unter der ADP

In Warschau werden sich die VerhandlerInnen damit beschäftigen, in welcher Form Anpassung in dem 2015er-Abkommen behandelt werden muss. Ein Punkt ist hierbei die Unterstützung der Anpassung, die nach 2010 international noch nicht im ausreichenden Maß gesichert werden konnte. Außerdem geht es um die rechtliche Stärkung bisheriger Prozesse. Darüber hinaus hat die afrikanische Gruppe in den Verhandlungen angestoßen, ein internationales Ziel zur Anpassung (ähnlich des Zwei-Grad-Limits) einzuführen.

Nationale Anpassungspläne

Während der letzten Zwischenverhandlungsrunde (SB38) in Bonn im Juni 2013 wurden die technischen Leitlinien für die konkrete Formulierung und Umsetzung nationaler Anpassungspläne (NAPs) in den am wenigsten entwickelten Ländern vorgestellt. In Warschau wird es darum gehen, bisherige Erfahrungen verschiedener Länder bei der Formulierung der NAPs einzuholen und darauf basierend zu entscheiden, welche nächsten Schritte zur weiteren Unterstützung der Länder notwendig sind. In diesem Sinne wird insbesondere eruiert werden, welche Maßnahmen relevante UN-Institutionen und UNFCCC-Organe (AC, Expertengruppe für die am wenigsten entwickelten Länder), internationale Klimafonds sowie bi- und multilaterale Organisationen bisher unternommen haben, um den Prozess zur Entwicklung von NAPs in einzelnen Ländern zu initiieren und zu unterstützen. Hier wird Germanwatch ganz besonders darauf drängen, dass den Belangen der besonders verletzlichen Länder und Bevölkerungsgruppen Priorität eingeräumt wird und genügend finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden, damit jene Länder in den nächsten zwei Jahren aktiv ihre nationalen Prozesse hierzu voranbringen können.

Im Kontext der Entwicklung von NAPs wird in Warschau außerdem eine neue interaktive Datenbank bzw. Plattform vorgestellt, das sogenannte „NAPs Central“, welches den Erfahrungsaustausch bei der Formulierung und Umsetzung der NAPs anregen soll.

Anpassungskomitee

Nachdem in Doha (COP 18) der Arbeitsplan des AC verabschiedet wurde, wird dieses in Warschau seinen ersten Jahresreport vorlegen. Darin wird es seine bisherige Arbeit vorstellen und insbesondere darlegen, wie es die Lehren aus dem Verhandlungsstrang Anpassung in andere UNFCCC-Themenkomplexe (Finanzierung, technische Unterstützung) überführen und Verflechtungen zu anderen UNFCCC-Gremien und externen Konventionen und Abkommen (z.B. „Hyogo Framework for Action“, SDG- und Post-MDG-Prozess, Biodiversitätskonvention [CBD] und Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung [UNCCD]) stärken will. Zudem wird das AC über Durchführungsmodalitäten für NAPs berichten und zeigen, wie in Zukunft auch andere Entwicklungsländer, die nicht als am wenigsten entwickelt gelten, finanzielle und technische Unterstützung für ihre NAPs-Prozesse erhalten können.

Darüber hinaus wird das AC im Rahmen der COP sein erstes Anpassungsforum veranstalten. Ziel dieses Forums wird es sein, die Dringlichkeit des Themas Anpassung vor allem im Hinblick auf ein starkes 2015er-Abkommen zu vermitteln und die (Außen-)Wahrnehmung des Themas Klimaanpassung zu verbessern.

„Nairobi Work Programme“

Auf der Basis einschneidender Diskussionen bei der letzten Zwischenverhandlungsrunde (SB38) im Juni 2013 in Bonn wird in Warschau über eine Neuaufstellung des „Nairobi Work Programme“ (NWP) verhandelt. Zum einen wird es hierbei darum gehen, Querschnittsthemen aufzunehmen, Experten aus der Praxis weitreichender einzubinden sowie die Zusammenarbeit und Abstimmung mit anderen UNFCCC-Gremien (AC, „Least Developed Countries Expert Group“ [LEG], SBI) voranzubringen. Hierzu wird in Warschau über Vorschläge einzelner Länder und Ländergruppen verhandelt werden. Beispielsweise schlagen die USA und Japan vor, die Querschnittsthemen Wasser, Ökosysteme, Küsten, Gesundheit, Städte und Ernährung zu berücksichtigen. Die EU wirbt für eine engere Verknüpfung von

„Action Pledges“ und „Calls for Action“ und möchte, dass UNFCCC-Gremien direkte Anfragen an das NWP stellen können. Die am wenigsten entwickelten Länder regen zudem an, einige NWP-Komponenten unter dem SBI-Verhandlungsstrang zu diskutieren und dem AC eine Schlüsselrolle bei der Neuaufstellung des NWP einzuräumen. Für Germanwatch ist es in diesem Zusammenhang entscheidend, dass das NWP so praxisorientiert wie möglich arbeitet und damit insbesondere die NAPs-Prozesse in den jeweiligen Ländern unterstützt.

5.2 REDDplus

Der Erhalt von Wäldern spielt eine große Rolle für den Klimaschutz. REDDplus („Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation“) wurde zum ersten Mal bei der Klimakonferenz 2005 verhandelt. Ziel des Mechanismus ist es, einen ökonomischen Anreiz für Tropenwaldländer zu bieten, ihre Emissionen aus Entwaldung und Waldschädigung zu mindern. Viele Elemente zur Ausgestaltung des REDDplus-Mechanismus sind bereits beschlossen und unterschriftsreif: die Definition zulässiger Aktivitäten in der Waldbewirtschaftung, die drei Phasen der Umsetzung des Mechanismus (1. leistungsunabhängige Unterstützung; 2. ergebnisbasierte Demonstrationsaktivitäten; 3. ergebnisbasierte Finanzierung) sowie Umsetzungskriterien zum Schutz der Biodiversität und der Menschenrechte (sogenannte „Safeguards“).

Fraglich ist jedoch, wie REDDplus langfristig finanziert werden soll und wie die Ergebnisse gemessen und Erfolge bewertet werden sollen („Results-based Finance“). Zu diesen Knackpunkten sollen in Warschau Beschlüsse gefasst werden. Hier geht es um nicht weniger als die Frage, ob REDDplus zukünftig tatsächlich das größtmögliche Potential für Klimaschutz, Armutsminderung und Biodiversitätserhalt entfalten kann oder ob der Mechanismus möglicherweise eher Anreize für große Monokulturen und wenig Wertschöpfung für die lokale Bevölkerung bietet.

Germanwatch wird sich auf der COP 19 dafür einsetzen, dass der Erfolg von REDDplus nicht ausschließlich anhand erzielter Emissionsminderungen gemessen wird, sondern dass auch Maßnahmen zum Abbau von Entwaldungstreibern, zum Schutz von Wäldern, zur Förderung einer nachhaltigen Waldwirtschaft, zur Stärkung guter Regierungsführung und zur Klärung von Nutzungs- und Landrechtsfragen adressiert werden. Wir werden Konzepte ins Gespräch bringen, wie nicht die Symptome (CO₂-Emissionen), sondern die Treiber der Entwaldung entschieden angegangen werden können. Außerdem werden wir uns erneut dafür stark machen, dass die Gelder zur Finanzierung von REDDplus nicht durch die Einbindung von REDDplus-Emissionsgutschriften in den verbindlichen Emissionsrechtehandel generiert werden. Erstens würde dies die extrem niedrigen CO₂-Preise weiter in den Keller schicken. Zweitens profitieren davon im Wesentlichen Handelsakteure, aber nicht die Betroffenen vor Ort. Drittens zeigen die Erfahrungen, dass damit in der Regel eher Großplantagen unterstützt werden als Primärwälder.

5.3 Landwirtschaft

Beim Thema Landwirtschaft gab es bei der SB38 in Bonn im Juni 2013 einen Durchbruch. Die Vertragsstaaten einigten sich darauf, in Warschau konkrete Vorschläge einzelner Länder bzw. Ländergruppen zur Stärkung des landwirtschaftlichen Sektors gegenüber den Folgen des Klimawandels zu diskutieren und zu eruieren, wie die ländliche Entwicklung gestärkt und Produktivität nachhaltig gesteigert werden kann. Hierbei soll es auch um mögliche „Co-Benefits“ von Klimaanpassung gehen. Es ist zentral, dass auch CO₂-

Minderungsstrategien nur als „Co-Benefits“ von Strategien, die das Recht auf Nahrung und Wasser durchsetzen, vorangetrieben werden und nicht umgekehrt. Ein Workshop während der COP 19, geführt vom Vorsitzenden der SBSTA, wird diese Vorschläge systematisch aufarbeiten.

Der landwirtschaftliche Sektor ist in den meisten Entwicklungsländern für einen Großteil der Bevölkerung elementarer Bestandteil der Einkommenssicherung. Im Interesse der besonders verletzlichen Staaten setzt sich Germanwatch insbesondere dafür ein, dass das Thema Ernährungssicherung hier nicht auf der Strecke bleibt.

5.4 *Transparenz und Berichtspflichten*

Für das Funktionieren des internationalen Klimaregimes sind regelmäßige Berichte der Vertragsstaaten über ihre Emissionen und Klimaschutzaktivitäten unverzichtbar. Die Berichte müssen nach einheitlichen Standards und in einem überprüfbareren Verfahren entstehen, weil nur so überhaupt abschätzbar ist, wie sich die globalen Emissionen entwickeln und welche weiteren Anstrengungen erforderlich sind. Außerdem tragen solche Berichte zur Vertrauensbildung zwischen den Parteien bei. Daher spielte der Themenkomplex der Messung, Berichterstattung und Verifizierung („Measurement, Reporting and Verification“ – MRV) bei den vergangenen Klimakonferenzen eine wichtige Rolle. Durch Entscheidungen der COP 17 in Durban und der COP 18 in Doha wurde dazu ein System von „International Assessment and Review“ (IAR) für Industrieländer und „International Consultation and Analysis“ (ICA) für Entwicklungsländer geschaffen. Wichtige Entscheidungen, um dieses System voll funktionsfähig und effektiv zu machen, stehen aber noch aus und sollten in Warschau folgen:

- In Doha wurde beschlossen, innerhalb eines Jahres freiwillige internationale Richtlinien für Entwicklungsländer für MRV auf nationaler Ebene zu entwickeln. Diese Richtlinien müssen in Warschau verabschiedet werden. Es sollte außerdem angestrebt werden, ein einheitliches Format für die Berichte aus Entwicklungsländern zu verabschieden, wie es in Doha für Industrieländer bereits beschlossen wurde. Dies würde u.a. helfen, finanzielle Flüsse von Industrieländern in Entwicklungsländer zu messen, was nur möglich ist, wenn alle Seiten dafür ein einheitliches Berichtsformat verwenden.
- Im Konsultationsprozess zu den Berichten der Entwicklungsländer (ICA) sind technische Expertenteams („Technical Teams of Experts“ – TTE) vorgesehen. Bislang konnte keine Einigung erzielt werden, wie diese Teams zusammengesetzt werden sollen. Dies muss in Warschau erfolgen. Außerdem sollte klargestellt werden, dass sowohl die TTEs als auch der SBI im Zuge der Erstellung der Berichte Empfehlungen an die jeweiligen Staaten formulieren dürfen.
- Für Industrieländer müssen verschiedene Richtlinien verabschiedet werden, u.a. für die zweijährlichen „Reviews“ und für die nationalen Bestandsaufnahmen („Inventories“). Außerdem sollte ein gemeinsames „Accounting“-Regelwerk verabschiedet werden, das die einheitliche Messung von Emissionsreduktionen sicherstellt und vermeidet, dass diese doppelt gezählt werden.
- In den Diskussionen über die Berichte der Länder ist bislang keinerlei Beteiligung der Zivilgesellschaft vorgesehen. Dabei zeigt die Erfahrung in anderen internationalen Regimen, dass der Prozess durch das Wissen und die Erfahrungen zivilgesellschaftlicher Experten bereichert werden und ihre Beteiligung zu mehr Transpa-

renz und Verantwortlichkeit führen kann. Es liegen verschiedene Vorschläge dazu auf dem Tisch, die die VerhandlerInnen bei der COP 19 aufgreifen sollten.

5.5 Die erste periodische Überprüfung („Review“ – 2013 bis 2015)

Der erste periodische „Review“ (Laufzeit 2013 bis 2015) war bei der COP 16 im Jahr 2010 beschlossen worden mit dem Ziel, die Angemessenheit des Zwei-Grad-Limits und den Fortschritt auf dem Weg dorthin zu überprüfen. Seine Reichweite („Scope“) wurde allerdings erst bei der COP 18 im vergangenen Jahr endgültig und vergleichsweise zielgerichtet definiert. Es wurde festgelegt, dass a) die Angemessenheit des Langfristziels (Zwei-Grad-Limit) in Anbetracht der Ziele der Konvention (die Vermeidung eines gefährlichen Klimawandels) und b) der Fortschritt auf dem Weg zu diesem Langfristziel unter Berücksichtigung der Umsetzung der Verpflichtungen (harte Verpflichtungen haben bisher nur die Kyoto-Länder, daneben gibt es die in Kopenhagen beschlossenen Selbstverpflichtungen) überprüft werden. Wie vorher beschrieben, muss der „Review“-Prozess das Mandat der ADP für die Vorbereitung und Verabschiedung eines neuen, rechtlich verbindlichen Abkommens bis 2015 unterstützen.

Die vorwiegende Informationsquelle des „Reviews“ ist der IPCC: zum einen seine 2011 erschienenen Sonderberichte zu Wetterextremen und Erneuerbaren Energien, zum anderen sein Fünfter Sachstandsbericht, der in verschiedenen Teilen 2013/ 2014 vorliegenden wird. Auch die Nationalberichte der Länder an die COP und die zweijährlichen (Update-) Berichte sollen Berücksichtigung finden. Der erste, im September dieses Jahres veröffentlichte Teil des Fünften Sachstandsberichts des IPCC zur physischen Basis des Klimawandels bestätigte, was im Rahmen des Expertendialogs zum „Review“ während der SB38 geäußert worden war: Wenn die Staatengemeinschaft nun entschlossen handelt, ist es nicht zu spät, die Erderwärmung auf unter 2 Grad Celsius zu begrenzen.

Der „Review“-Prozess beginnt 2013 mit einer ersten Phase. Die Ergebnisse werden bei der Vertragsstaatenkonferenz 2015 präsentiert und sollen ambitionierte Zielsetzungen und Handlungen befördern. Wichtig ist, dass das relevante Gremium tatsächlich die Verhandlungen dazu aufnimmt: Dies ist für Warschau essentiell, nachdem die Verhandlungen zum „Review“ in der „Joint Contact Group“ von SBI und SBSTA im Juni 2013 nicht aufgenommen wurden. Da nun der Bericht der Arbeitsgruppe 1 des Weltklimarats vorliegt, kann der „Review“-Prozess auf wissenschaftliche Aussagen darüber zurückgreifen, bei welchen Emissionsverläufen die Begrenzung der Erderwärmung auf unter 1,5 Grad Celsius möglich ist. Der „Review“-Prozess sollte demnach in Warschau feststellen, dass es nach wie vor eine ernstzunehmende Option ist, einen Entwicklungspfad einzuschlagen, der mit dem 1,5-Grad-Ziel vereinbar ist. Solche Pfade können allerdings vermutlich erst mit dem Vorliegen der zwei weiteren Berichte der anderen IPCC-Arbeitsgruppen im Rahmen des „Review“-Prozesses identifiziert und diskutiert werden, wenn klar wird, welche Folgen des Klimawandels durch eine Absenkung des Limits auf 1,5 Grad Celsius verhindert werden können und welche Maßnahmen zu diesen Emissionsverläufen führen könnten.

5.6 Technologietransfer

Der Transfer und Aufbau von Klimaschutzindustrien in Entwicklungsländern ist ein wichtiges Instrument, um Klimaschutzbemühungen in Entwicklungsländern zu fördern. In Cancún wurde daher ein Technologiemechanismus geschaffen, der aus einer Ausfüh-

rungskommission (engl. „Technology Executive Commission“), einem Klimatechnologiezentrum und einem Klimatechnologienetzwerk besteht. Das Klimatechnologiezentrum wird durch UNEP ausgeführt, deutscher Partner ist die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Bei den Klimaverhandlungen in Warschau werden Entscheidungen getroffen, wie Entwicklungsländer genau auf das Klimatechnologienetzwerk zugreifen können. Außerdem stellt sich die Frage der finanziellen Unterstützung für den Technologiemechanismus.

5.7 Marktmechanismen

Das bekannteste Beispiel für einen Marktmechanismus innerhalb der UNFCCC ist der „Clean Development Mechanism“ des Kyoto-Protokolls. Hier hat sich in den letzten Jahren ein dramatischer Wertverfall der Zertifikate ergeben. Grund für diesen ist unter anderem die mangelnde Nachfrage der Staaten nach Zertifikaten aufgrund unzureichender Klimaschutzverpflichtungen. Hier ist besonders die EU als zentraler Akteur im Kyoto-Protokoll zu nennen. Zum einen hat sie ihr Klimaschutzziel nicht angehoben, zum anderen hat sie aufgrund von Bedenken hinsichtlich der Qualität von CDM-Zertifikaten die Anerkennung von CDM-Offsets stark eingeschränkt. Zertifikate von Industriegasprojekten und bestimmten Wasserkraftprojekten sind ausgeschlossen. Darüber hinaus sind Zertifikate aus neuen Projekten nur dann anrechenbar, wenn diese Projekte in „Least Developed Countries“ durchgeführt werden.

Der CDM ist ein Marktmechanismus, der einer „Top-Down“-Klimaarchitektur entspringt. Durch die Durban-Konferenz wurde eine grundsätzliche Definition eines neuen Marktmechanismus festgelegt, die verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten zulässt. Hier werden insbesondere solche Lösungen diskutiert, die es Vertragsstaaten ermöglichen sollen, Offsetmechanismen für ihre Klimaschutzverpflichtungen innerhalb der UNFCCC zu ermöglichen. Allerdings bestehen hinsichtlich der Nachfrage in einem solchen Mechanismus erhebliche Fragezeichen. Aus Klimaschutzsicht dürfen nur solche Länder an einem solchen Mechanismus teilnehmen, die sich zu Klimaschutzzielen bekennen, welche klar mit dem Zwei-Grad-Limit vereinbar sind. Darüber hinaus muss der Mechanismus einen positiven Klimaschutzbeitrag leisten und darf nicht ausschließlich Emissionsreduktionen im Sinne eines Nullsummenspiels von Land A nach Land B verschieben, wie es bisher beim CDM der Fall ist. Außerdem muss sichergestellt werden, dass über die vermarktbareren Zertifikate hinaus Klimaschutz in dem Gastgeberland hinaus durchgeführt wird und dass dies einem fairen Beitrag des jeweiligen Gastgeberlandes entspricht. Gerade im Hinblick auf die offenen Fragen zum neuen Klimaabkommen ist zu erwarten, dass die Debatte zu einem neuen Marktmechanismus in Warschau keine besondere Dynamik erfahren wird.

Durch die Durban-Konferenz wurde ebenso ein Rahmenwerk für verschiedene Ansätze („Framework for Various Approaches“) aufgestellt. Perspektivisch muss sich dieses ebenfalls mit Kohlenstoffmärkten beschäftigen. Verschiedene Länder haben den Emissionshandel als nationales Klimapolitikinstrument etabliert. Dabei werden auch immer öfter nationale Emissionshandelssysteme international verbunden. Hierbei muss es die Rolle der UNFCCC sein, durch die Etablierung von Mindeststandards und Anrechnungsregeln eine Abwärtsspirale im Hinblick auf die Umweltwirkung zu verhindern. Diese könnte sich aus dem Wettbewerb verschiedener Handelssysteme ergeben. In Warschau ist es daher wichtig, den Handlungsbereich und die Funktion des Rahmenwerks zu definieren und weitere Schritte in Richtung eines 2015er-Abkommens aufzuzeigen.

6 Literaturverzeichnis

- ALEXANDER, L. et al. (2013): Working Group I Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report. Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers. Abrufbar unter: www.climatechange2013.org/images/uploads/WGIAR5-SPM_Approved27Sep2013.pdf.
- CLIMATE ACTION NETWORK (Hrsg.) (2013): Warsaw: On the Road to Paris. Abrufbar unter: climate.network.org/sites/default/files/warsaw_final_web_0.pdf
- HARMEILING, S. & A. KALOGA (2013): Towards the Fifth Review of the UNFCCC's Financial Mechanism. Abrufbar unter: cdkn.org/wp-content/uploads/2013/03/CDKN_UNFCCCs_Financial_Mechanism_Final-22-March-2013.pdf.
- UNEP (Hrsg.) (2013): The Emissions Gap Report 2012. A UNEP Synthesis Report. Abrufbar unter: www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgap2012/.
- UNFCCC (Hrsg.) (2013): Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session, held in Doha from 26 November to 8 December 2012. Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its eighteenth session (FCCC/CP/2012/8/Add.1).
- SANDBAG (Hrsg.) (2013): EU climate policy outpaced by emissions reductions. Abrufbar unter: www.sandbag.org.uk/blog/2013/oct/9/eu-climate-policy-outpaced-emissions-reductions/.
- THE GUARDIAN (Hrsg.) (2013): Nicholas Stern: 'I got it wrong on climate change – it's far, far worse'. Abrufbar unter: www.theguardian.com/environment/2013/jan/27/nicholas-stern-climate-change-davos.

... Sie fanden diese Publikation interessant und hilfreich?

Wir stellen unsere Veröffentlichungen zum Selbstkostenpreis zur Verfügung, zum Teil auch unentgeltlich. Für unsere weitere Arbeit sind wir jedoch auf Spenden und Mitgliedsbeiträge angewiesen.

Spendenkonto: 32 123 00, Bank für Sozialwirtschaft AG,
IBAN: DE33 1002 0500 0003 2123 00, BIC/Swift: BFSWDE33BER

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

Mitgliedschaft: Werden Sie Fördermitglied (Mindestbeitrag 60 Euro/Jahr) oder stimmberechtigtes Mitglied (ab 150 Euro/Jahr, Studierende ab 120 Euro/Jahr) bei Germanwatch. Weitere Informationen und das Anmeldeformular finden Sie auf unserer Website unter:

www.germanwatch.org/de/mitglied-werden

Wir schicken Ihnen das Anmeldeformular auf Anfrage auch gern postalisch zu: Telefon: 0228/604920, E-Mail: info@germanwatch.org

Germanwatch

„Hinsehen, Analysieren, Einmischen“ – unter diesem Motto engagiert sich Germanwatch für globale Gerechtigkeit und 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 unseres Einsatzes für eine nachhaltige Entwicklung.

Unsere Arbeitsschwerpunkte sind Klimaschutz & Anpassung, Welternährung, Unternehmensverantwortung, Bildung für Nachhaltige Entwicklung sowie Finanzierung für Klima & Entwicklung/Ernährung. Zentrale Elemente unserer Arbeitsweise sind der gezielte Dialog mit Politik und Wirtschaft, wissenschaftsbasierte Analysen, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit sowie Kampagnen.

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.

Bankverbindung / Spendenkonto:

Bank für Sozialwirtschaft AG,
IBAN: DE33 1002 0500 0003 2123 00,
BIC/Swift: BFSWDE33BER

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 / 2888 356-0, Fax -1

E-Mail: info@germanwatch.org

Internet: www.germanwatch.org



Hinsehen. Analysieren. Einmischen.

Für globale Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen.