

Klimakonferenz in Cancún: Ergebnisse und Ausblick

Nachdem das Resultat der Klimakonferenz in Kopenhagen Ende 2009 trotz der Anwesenheit von über 100 Regierungschefs eher dürftig ausfiel, erwartete an der Klimakonferenz in Cancún niemand den grossen Wurf. Insgesamt können die Entscheide des «Cancún Agreements» jedoch als wichtiger Zwischenerfolg gewertet werden, die ein unmittelbares Abgleiten der UNO-Klimaverhandlungen in die Bedeutungslosigkeit verhindert haben. Die verbleibenden klima-, wirtschafts- und entwicklungspolitischen Herausforderungen zur Verabschiedung eines global wirksamen Vorgehens gegen den Klimawandel sind weiterhin immens. Namentlich gilt es, die Beschlüsse von Cancún zu konkretisieren, weitere Kompromisse in offenen Schlüsselfragen zu finden sowie die rechtliche Verbindlichkeit des zukünftigen Abkommens zu regeln.



Kathrin Bucher
Ressort Umwelt- und
Energiepolitik, Staats-
sekretariat für Wirtschaft
Seco, Bern

Das Erbe von Kopenhagen

An der Klimakonferenz in Cancún vom 29. November bis 10. Dezember 2010 stand zunächst die Verarbeitung des «Erbes von Kopenhagen» in zweierlei Hinsicht an:

- Erstens waren in Kopenhagen im Rahmen des *Copenhagen Accords* einige *wichtige Grundsatzentscheide* getroffen worden, die aufgrund des Widerstandes weniger Länder von der Vertragsparteienkonferenz lediglich zur Kenntnis genommen und nicht formell verabschiedet worden waren. Somit war eines der Ziele in Cancún, die deklaratorischen Beschlüsse des *Copenhagen Accords* in Entscheide unter der UNO-Klimarahmenkonvention überzuführen und inhaltlich weiter zu konkretisieren.
- Zweitens galt es, die *tiefe Vertrauenskrise in die UNO-Klimaverhandlungen* zu überwinden. Nach der enttäuschenden Konferenz in Kopenhagen stand die Zukunft des UNO-Klimaprozesses insofern in Frage, als eine minimale Lösungsfindung ausserhalb der UNO unter ähnlich gesinnten Ländern immer wahrscheinlicher wurde. Dieses fragmentierte Vorgehen hätte jedoch u.a. impliziert, dass ein international koordiniertes Vorgehen zur Lösung des globalen Klimaproblems in weite Ferne gerückt wäre, und dass vom Klimawandel besonders stark betroffene Entwicklungsländer oder relativ kleine, emissionsarme Länder – wie die Schweiz – stärker marginalisiert worden wären.

Cancún Agreement als Grundstein für weitere Verhandlungen

Die Verhandlungen in Cancún standen bis zum letzten Abend auf des Messers Schneide. Nicht zuletzt dank der ausgezeichneten mexikanischen Konferenzpräsidentschaft konnte – trotz des Widerstandes von Bolivien – ein relativ ausgewogenes Gesamtpaket verabschiedet werden: das *Cancún Agreement* (vgl. *Kasten 1*). Die Entscheide der Vertragsparteienkonferenz reflektieren in wichtigen Schlüsselbereichen Kompromisse, welche das Vertrauen in den multilateralen Klimaprozess gestärkt haben und die Grundlage für die weiteren Verhandlungen bilden.

Ziel bleibt die Verabschiedung eines wirksamen Klimaregimes, das – neben globalen Emissionsreduktionen – auch die Rahmenbedingungen für die Anpassung an den Klimawandel, den Technologietransfer sowie die finanzielle Unterstützung von Entwicklungsländern zur Umsetzung von Klimamassnahmen regelt.

Im Rahmen der zukünftigen Verhandlungen gilt es zunächst, die Beschlüsse von Cancún weiter zu konkretisieren. In Bezug auf die finanzielle Unterstützung von Reduktions- und Anpassungsmassnahmen in Ent-

Kasten 1

Die wichtigsten Beschlüsse des Cancún Agreements

- Beschränkung des globalen Temperaturanstiegs unter 2°C und Überprüfung dieses Ziels bis 2015 im Lichte neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse;
- Übermittlung der individuellen Reduktionsziele von Industrie- und Entwicklungsländern in den UNO-Konventionsrahmen und Lancierung eines Prozesses zur besseren Transparenz in Bezug auf die einzelnen Reduktionsanstrengungen;
- Ausarbeitung und Stärkung von internationalen Mechanismen zur Messung, Berichterstattung und Review von Reduktionsmassnahmen in Industrie- und Entwicklungsländern;
- Etablierung eines Registers für Reduktionspläne von Entwicklungsländern und den zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen mit dem Ziel, das Abgleichen von Bedarf und Mittel zu erleichtern;
- Bestätigung des Ziels, bis 2020 100 Mrd. US-Dollar zur Finanzierung von Reduktions- und Anpassungsmassnahmen in Entwicklungsländern zu mobilisieren. Die Mittel sollen sowohl aus öffentlichen wie auch privaten Quellen generiert werden;
- Etablierung des sogenannten *Green Climate Funds*, über den ein Teil der 100 Mrd. US-Dollar kanalisiert werden soll;
- Schaffung eines Übergangskomitees, um die Modalitäten des Green Climate Fund weiter zu konkretisieren und entsprechende Empfehlungen an die Vertragsparteienkonferenz auszuarbeiten;
- Schaffung eines politischen Rahmens zur Reduktion von Emissionen aus Entwaldung und Schädigung von Wäldern (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*) in Entwicklungsländern;
- Schaffung eines Adaptationskomitees, welches die Formulierung von Politiken zur Anpassung an den Klimawandel unterstützen soll;
- Etablierung eines Technologiemechanismus zur Förderung des Technologietransfers in Entwicklungsländer, bestehend aus einem Technologiekomitee sowie einem Klimatechnologiezentrum und Netzwerk;
- Möglichst rascher Abschluss der Verhandlungen über eine 2. Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto-Protokoll, um eine Lücke nach 2012 zu vermeiden.

Kasten 2

Rechtliche Form des zukünftigen Klimaregimes – Pattsituation

Die erste Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto-Protokoll, das nur Industrieländer (ohne USA^a) zu verbindlichen Emissionsreduktionszielen verpflichtet, läuft Ende 2012 aus, und es gilt, eine adäquate Nachfolgeregelung zu beschliessen. Seit dem Bali-Aktionsplan von 2007 besteht grundsätzlich Einigkeit darin, dass auch Entwicklungsländer national angemessene Reduktionsmassnahmen umsetzen und ihre Bemühungen finanziell und technisch von Seiten der Industrieländer unterstützt werden sollen. Gegenwärtig ist stark umstritten, ob die verschiedenen Verpflichtungen von Seiten der Industrie- und Entwicklungsländer im Rahmen eines neuen, umfassenden Klimaregimes oder in separaten Instrumenten geregelt werden sollen. Bei separaten Instrumenten würden sich die Industrieländer weiterhin unter dem Kyoto-Protokoll verpflichten, während für Entwicklungsländer, aber auch die USA, ein oder mehrere neue Instrumente unter der Klimarahmenkonvention geschaffen würden. Die Entwicklungsländer verlangen geschlossen, dass sich die Industrieländer weiterhin im Rahmen des Kyoto-Protokolls zu verbindlichen Emissionsreduktionen verpflichten. Indessen gehen die Positionen weit auseinander, ob auch Schwellen- und Entwicklungsländer völkerrechtlich verbindliche Emissionsreduktionsmassnahmen und -ziele eingehen sollen. Während sich Indien oder China vehement dagegen wehren, betonen die USA, dass sie sich nur völkerrechtlich verpflichten werden, wenn auch China analoge Verpflichtungen eingeht. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass das Kyoto-Protokoll weniger als 30% der globalen Emissionen abdeckt, haben Russland und Japan angekündigt, dass sie unter keinen Umständen nach 2012 neue Verpflichtungen unter dem Kyoto-Protokoll eingehen werden. Sie fordern ein neues, umfassendes Regime, das alle grossen Emittenten miteinschliesst. Entwicklungsländer drohen die Verhandlungen zu blockieren, sollte Ende dieses Jahres keine zweite Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto-Protokoll beschlossen werden.

Diese Pattsituation wird im kommenden Verhandlungsjahr zu den grossen Schlüsselfragen gehören, die den Ausgang des gesamten Verhandlungsprozesses entscheidend mitbeeinflussen wird. Klar scheint, dass die Verhandlungen unter dem Kyoto-Protokoll nicht unabhängig von der Frage der Verbindlichkeit der Emissionsreduktionen von allen grossen Emittenten und der Form des zukünftigen Klimaregimes abgeschlossen werden können.

a Die USA haben das Kyoto-Protokoll nicht ratifiziert und seit Beginn der Verhandlungen für die Zeit nach 2012 klargemacht, dass sie dem Kyoto-Protokoll auch in Zukunft nicht betreten werden.

wicklungsländern muss beispielsweise geklärt werden, wie die angestrebten 100 Mrd. US-Dollar pro Jahr mobilisiert werden sollen, wie der Verteilschlüssel in Bezug auf öffentliche Beiträge ausgestaltet wird und wie die Mittelverwendung und der Zugang geregelt werden. Entscheidend für die Mobilisierung der finanziellen Mittel wird auch die Stärkung der Anreize zur Förderung privater Investitionen in Klimaschutzaktivitäten in Entwicklungsländer sein.

Ferner wurden im Rahmen des Cancún Agreements zahlreiche institutionelle Beschlüsse zur Architektur des zukünftigen Klimaregimes getroffen, so etwa die Schaffung neuer Gremien. Der Mehrwert dieser neuen Organe wird von ihrer konkreten Ausgestaltung, den Modalitäten sowie der zur Verfügung stehenden Mitteln abhängen und ist heute noch nicht eindeutig auszumachen. Darüber hinaus muss die Frage der rechtlichen Form des zukünftigen Abkommens und der damit verbundenen Reduktionsverpflichtungen geklärt werden. Dieser Entscheid wird voraussichtlich zu den grossen politischen Herausforderungen der weiteren Klimaverhandlungen gehören (vgl. *Kasten 2*).

Gleichzeitig hat sich in Cancún eine *Verstärkung des bereits eingeleiteten Bottom-up-Ansatzes* in Bezug auf die internationale Klimapolitik herauskristallisiert. Die Klimakonferenzen in Kopenhagen und Cancún haben weltweit eine verstärkte Mobilisierung nationaler Strategien und Massnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen katalysiert. Zahlreiche Länder – darunter die Schweiz, aber auch grosse Schwellenländer wie China – setzten vermehrt und unabhängig vom Zustandekommen eines internationalen Abkommens national festgelegte Emissionsreduktionsmassnahmen um. Dies geschieht nicht nur aus klimapolitischem Bewusstsein oder im Wissen darum, dass langfristig ein Paradigmenwechsel in Richtung kohlenstoffarmer Wirtschaft für ein nachhaltiges Wachstum unabdingbar ist. Emissionsmindernde Massnahmen werden vor allem dort umgesetzt, wo sie aus energiepolitischen und wirtschaftlichen Interessen Sinn machen. Es ist auch davon auszugehen, dass die regionale, bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit im Klimabereich ausserhalb des UNO-Rahmens weiter verstärkt wird, z.B. im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit oder der Verknüpfung von Emissionshandelssystemen. Dieser Bottom-up-Ansatz im Klimabereich widerspiegelt sich auch im Cancún Agreement, indem der Fokus vermehrt auf Instrumente und Prozesse gelegt wird, die ein verbessertes internationales Monitoring hinsichtlich der Umset-

zung national festgelegter Reduktionsziele erlauben. So werden die seit Kopenhagen von über 140 Ländern freiwillig formulierten Emissionsreduktionsziele und -massnahmen in den Konventionsrahmen überführt. Auch wenn sie nach wie vor nicht rechtlich verbindlich sind, verbessert sich dadurch die Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Vergleichbarkeit der nationalen Emissionsreduktionsziele sowie deren Umsetzung mittels ausgebauten Verpflichtungen zur Messung, Berichterstattung und Verifizierung.

Ein bedeutendes Novum ist, dass sich auch Entwicklungsländer dazu verpflichten, diese Instrumente verstärkt anzuwenden und ihre Berichterstattung einer internationalen Konsultation und Analyse zu unterziehen. Damit wurde in Cancún ein konkreter Ankerpunkt geschaffen, um insbesondere Entwicklungsländer stärker in die internationalen Klimaschutzbemühungen einzubinden. Dies ist angesichts des heutigen Emissionsprofils sowie des erwarteten starken Wirtschaftswachstums in Schwellenländern und dem damit einhergehenden Zuwachs an Emissionen unerlässlich.

Die heutigen Reduktionsziele genügen zur Erreichung des 2°C-Ziels nicht

Offen bleibt hingegen die Frage, wie die Emissionsreduktionslücke geschlossen werden kann, die sich zwischen den wissenschaftlichen Erfordernissen – d.h. globalen Emissionsreduktionen von mindestens 50% bis 2050 – und der gegenwärtigen Realpolitik mit dem Bottom-up-Ansatz auftut. Verschiedene Modellierungen¹ verdeutlichen, dass die seit Kopenhagen übermittelten Reduktionsziele von Industrie- und Entwicklungsländern nicht ausreichen werden, um das 2°C-Ziel zu erreichen. Um die Lücke zu schliessen, wird es u.a. notwendig sein, den Bottom-up-Ansatz durch politische Kompromisse hinsichtlich der internationalen Lasten- und Umverteilung im Bereich Reduktionzielerhöhung und Finanzierung zu ergänzen. Gleichzeitig muss die internationale Zusammenarbeit dahingehend gestärkt werden, dass global kosteneffizientere Emissionsreduktionen gefördert werden. Es bleibt daher auch weiterhin angezeigt, dass sich die Schweiz für verbindliche internationale Emissionsreduktionsverpflichtungen von allen wichtigen Emittenten einsetzt. ■

1 UNEP, The Emissions Gap Report: Are the Copenhagen Accord Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2°C or 1.5°C?, 2010; IEA, World Energy Outlook 2010.