

## Die UN-Klimakonferenz von Cancún – Versuch einer Bewertung

von Thomas Brose, Geschäftsführer des Klima-Bündnis

Das Scheitern der Verhandlungen in Kopenhagen 2009 hat grundsätzliche Bedenken bezüglich der Rolle der UN in den internationalen Verhandlungen verstärkt. Die Erwartungen im Vorfeld von Kopenhagen waren sehr hoch. Die Konferenz sollte ein ambitioniertes Abkommen zum Klimaschutz für die Zeit nach dem Auslaufen des Kyoto-Protokolls 2012 hervorbringen. Schließlich endete die Konferenz mit dem „Copenhagen Accord“, einem dreiseitigen Text, der von der Versammlung nicht verabschiedet, sondern lediglich „zur Kenntnis“ genommen wurde. Die Zweifel über den Beitrag von internationalen Verhandlungen zur Lösung globaler Probleme haben sich 2010 wie ein Schleier auch auf andere wichtige Prozesse gelegt, wie z.B. die COP 10 in Nagoya der Konvention über den Schutz der Artenvielfalt. Dementsprechend waren die Erwartungen im Vorfeld der Klimakonferenz von Cancún sehr gedämpft.

Das Abschlussdokument der UN-Klimakonferenz von Cancún wurde jedoch weitgehend positiv beurteilt. Selbst sonst kritische NGOs bewerteten die Ergebnisse mit leichtem Optimismus. Und das, obwohl es zwischenzeitlich so aussah, als würde der gesamte Prozess scheitern. Japan erklärte, dass ihr Land keine weiteren Verpflichtungen im Rahmen einer Folge-Vereinbarung zum Kyoto-Protokoll eingehen würde. Dieser Erklärung schlossen sich dann weitere Länder wie Russland und Kanada an. Dieser „Schock“ hat die Konferenz insgesamt gelähmt.

Es wird nicht ganz deutlich, ob sich die positive Stimmung auf die wenigen konkreten Ergebnisse bezieht oder eher Erleichterung darüber zum Ausdruck bringt, dass der Prozess an sich weitergeführt wird. Die Angst vor dem Scheitern war so groß, dass bei der Verabschiedung des Abschlussdokuments eine grundlegende Regelung der Vereinten Nationen übergangen wurde: Beschlüsse werden nur im Konsens verabschiedet. Bolivien hat das Abschlussdokument zurückgewiesen und droht Einspruch vor dem internationalen Gerichtshof in Den Haag einzulegen.

Eine objektive Beurteilung der Ergebnisse ist deshalb sehr schwierig, weil der Gesamtprozess mittlerweile aus vielen Einzelprozessen und Instrumenten besteht, die sich in unterschiedlichen Verhandlungsetappen befinden. Eine positive oder negative Einschätzung hängt deshalb vor allem von den eigenen Erwartungen ab und einer Analyse der Einzelpunkte.

Als positiv werden vor allem folgende Vereinbarungen bewertet:

- Im Abschlussdokument wird die Resolution der UN- Menschenrechtskommission, die anerkennt, dass der Klimawandel direkte und indirekte Folgen für die Menschenrechte hat, ausdrücklich bekräftigt. Vor allem die indigenen Völker werden als besonders Betroffene herausgehoben.
- In dem Abschnitt, der die langfristige gemeinsame Vision für gemeinschaftliche Aktivitäten beschreibt, wird das 2° Ziel – wie schon im Kopenhagen Accord – bestätigt. Es wird weiterhin darauf hingewiesen, dass möglichst viele Akteure einzubeziehen sind, darunter die subnationale Ebenen sowie Kommunen und indigene Völker.
- Die Einführung eines Instrumentariums zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus Waldzerstörung und -degradation (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation - REDD) ist eines der wenigen Themen, die seit der Konferenz in Bali 2007 eine

große Dynamik in der internationalen Diskussion entwickelt hat. Diese Dynamik speist sich vor allem aus den ungeheuren Erwartungen, die damit verbunden werden. Zum einen verspricht man sich eine erhebliche Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen auf globaler Ebene. Zum anderen erhoffen sich viele Akteure einen großen Geldregen aus diesem neuen Marktmechanismus, der den CDM-Markt (CDM = Clean Development Mechanism) ergänzen soll. Die Erwartungen sind so groß, dass in den letzten Jahren zum Teil parallele Prozesse zum UN-Prozess entstanden sind, die eine möglichst schnelle Umsetzung von REDD ermöglichen sollen. Es gibt bereits eine Reihe von sogenannten Pilotprojekten, die Kriterien und Vorgehensweisen für REDD ausprobieren und entwickeln wollen. Indigene Organisationen berichten, dass indigene Gemeinden bereits Angebote von Unternehmen und großen Naturschutzorganisationen, vor allem aus den USA, erhalten, um sich die Rechte auf eine zukünftige Vermarktung des CO<sub>2</sub> in den Bäumen ihrer Gebiete zu sichern.

Im Abschlussdokument von Cancún wird der Rahmen für die Umsetzung von REDD abgesteckt. Die Regierungen werden aufgefordert in folgenden Bereichen aktiv zu werden:

- Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus Waldzerstörung
- Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Walddegradation
- Konservierung des Waldbestandes
- Nachhaltiges Waldmanagement
- Erhöhung der Kohlenstoffbindung in Wäldern.

In einem speziellen Anhang, der Teil des Abschlussdokumentes ist, werden Schutzklauseln benannt, die bei der Umsetzung von REDD-Aktivitäten beachtet werden sollen. Dort wird mehrfach auf die Rechte der indigenen Völker sowie die Notwendigkeit der Einbeziehung der indigenen Gemeinden bei der Entwicklung von Maßnahmen hingewiesen.

### **Finanzierungsinstrumente**

Eine wichtige Forderung der Entwicklungsländer ist die finanzielle Unterstützung durch die Industrieländer bei der Umsetzung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen. Im Abschlussdokument werden gleich mehrere Finanzierungsinstrumente genannt, die nicht alle neu sind und teilweise schon im Kopenhagen-Accord aufgeführt wurden:

- Ein „Schnellstart-Finanzierungs-Fonds“ mit bis zu 30 Milliarden US \$ für den Zeitraum von 2010 bis 2012 zur Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsaktivitäten. Diese Mittel sollen „neu und zusätzlich“ sein, also nicht durch Umwidmung bestehender Zusagen generiert werden. Die Industrieländer werden aufgefordert erstmals im Mai 2011 dem UN-Klimasekretariat ihren Beitrag mitzuteilen.
- Ein „Langzeit-Finanzierungsfonds“ von jährlich 100 Milliarden US \$ bis 2020 zur Unterstützung der Entwicklungsländer im Klimaschutz.
- Mittels eines „Grünen Klimafonds“ sollen vor allem Anpassungsmaßnahmen der Entwicklungsländer unterstützt und koordiniert werden. Dieser Fonds soll vorerst von der Weltbank verwaltet werden. Die genaue Struktur wird von einem „Übergangskomitee“ ausgearbeitet.

Das Abschlussdokument weist gesondert darauf hin, dass bei den Aktivitäten gegen den Klimawandel auch die sozio-ökonomischen Folgen beachtet werden müssen, insbesondere die UN-Deklaration über die Rechte der indigenen Völker.

### **Was noch fehlt**

Trotz der Einigung in vielen Punkten gibt es noch wichtige offene Punkte:

- Es gibt keine verbindlichen Reduktionsziele für die Zeit nach dem Auslaufen des Kyoto-Protokolls. Die Entscheidung wurde um ein weiteres Jahr verschoben.
- Es wird nicht deutlich, woher die großzügigen Finanzausgaben der Industrieländer kommen sollen und wie sie eingehalten werden können. Erfahrungen aus der Vergangenheit z.B. mit dem Anpassungsfonds zeigen, dass viele Versprechen auf Finanzunterstützungen immer noch nicht erfüllt wurden.
- Die EU wurde von Umweltverbänden wegen ihrer zu passiven Rolle in Cancún kritisiert. Vor allem unterschiedliche Positionen der EU-Länder wurden dafür verantwortlich gemacht. In Bezug auf die Anhebung der Reduktionsverpflichtung innerhalb der EU von 20% auf 30% z.B. gibt es unterschiedliche Positionen. Aber auch bei der Bewertung der Rolle der flexiblen Instrumente wie der CDM-Zertifikate für die Erfüllung der nationalen Reduktionsverpflichtungen sowie bei den Finanzausgaben für die Entwicklungsländer gehen die Ansichten weit auseinander.
- Es besteht weiterhin die Gefahr, dass das System des Kyoto-Protokolls, das auf konkreten Reduzierungsverpflichtungen beruht, durch unverbindlichere und freiwillige Reduzierungszusagen abgelöst wird. Bolivien hat seine Ablehnung des Abschlussdokumentes vor allem damit begründet, dass bereits die aktuellen Reduzierungsverpflichtungen zu einer globalen Temperaturerhöhung von 3 bis 4° führen werden.

### **Klimaschutz light?**

Das Dokument von Cancún offenbart eine allgemeine Tendenz im Klimaschutz. Man setzt lieber auf „billige“ marktbasierende Mechanismen und Kompensationsinstrumente wie CDM und REDD als effektive Massnahmen zur Reduktion von Emissionen zu beschließen. Die Industrieländer können so weiter machen wie bisher – ohne den eigenen Lebensstil und Energiekonsum in Frage zu stellen. Die Aufnahme der CCS-Technologie (Carbon Capture and Storage, also die unterirdische Lagerung von CO<sub>2</sub>) in den Katalog von Maßnahmen, die durch das CDM-Instrumentarium gefördert werden können, geht in die gleiche Richtung. Anstatt den massiven Ausbau Erneuerbarer Energien zu fördern setzt man auf eine Großtechnologie, die noch Jahre an Investitionen bei der Erforschung verschlingen wird und deren grundsätzliche Machbarkeit nicht geklärt ist. Die Anerkennung der CCS-Technologie im Rahmen von CDM ist vor allem ein „Erfolg“ Saudi-Arabiens, das gesellschaftliche Änderungsprozesse mit absurden Forderungen an die Industrieländer seit Jahren torpediert. Während also verbindliche Zusagen abnehmen und in Frage gestellt werden, werden die marktbasierenden „flexiblen Instrumente“ immer weiter ausgebaut.

### **Hat Cancún Auswirkungen auf die Arbeit der Kommunen?**

Kommunen sind die erste politische Ebene, die sich mit den Auswirkungen des Klimawandels aufgrund von Wetterextremen wie Überflutungen, Sturmschäden u.a. auseinandersetzen muss. Gleichzeitig haben sie vielerlei Möglichkeiten zum aktiven Klimaschutz beizutragen und können damit wichtige Partner der nationalen Ebene sein.

„Durch ihre Zuständigkeiten in relevanten Politikfeldern wie Verkehr, Luftqualität, Energieeffizienz in Gebäuden, nachhaltige öffentliche Beschaffung, Wasser- und Abfallwirtschaft, können Städte, Gemeinden und Regionen im Kampf gegen den Klimawandel bedeutende Veränderungen bewirken und entsprechend den europäischen Energie- und Klimazielen aktiv zu CO<sub>2</sub>-Reduktionsverpflichtung beitragen.“ (aus einem gemeinsamen Brief der europäischen Städtenetzwerke an die EU Staats- und Regierungschefs von 2009)

Der „Konvent der Bürgermeister“ ist eine erste wichtige politische Initiative der EU in diese Richtung, die diese Rolle anerkennt und die Kommunen bei ihren Anstrengungen im Klimaschutz unterstützt.

Nach der Klimakonferenz von Bali 2007 begann ein Prozess der europäischen und internationalen Städtenetzwerke, der versuchte die Bedeutung der Kommunen im Klimaschutz in den Abschlussdokumenten zu verankern. Obwohl die Erwähnung der Kommunen als wichtige Akteure im Klimaschutz im Cancún-Abschlussdokument einen Erfolg in dieser Richtung darstellt, sind konkretere Unterstützungen der Arbeit von Städten, Gemeinden und Regionen notwendig.

Die kommunale Ebene ist ein wichtiger Vorreiter bei der Umsetzung von konkreten Lösungen und leistet damit bereits jetzt einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz. Das Klima-Bündnis wird sich deshalb weiterhin auf die Entwicklung von umsetzungsorientierten Instrumenten konzentrieren und die Erfolge der Kommunen in Europa auch in den relevanten internationalen Prozessen vorstellen.

### **Die indigenen Partner in Cancún**

Die COICA als indigene Partnerorganisation des Klima-Bündnis bewertet die Ergebnisse aus ihrer Sicht vorsichtig optimistisch, denn nach jahrelanger Lobbyarbeit ist es nun gelungen, die Anliegen der indigenen Völker an verschiedenen Stellen in die Dokumente einzubringen. Trotzdem werden die Versuche der Industrieländer kritisiert ihre Verantwortung für Reduktionen über den Zertifikatehandel in den Süden zu verschieben. Der Klimaprozess würde immer stärker zu einer „Kohlenstoffhandelsorganisation“.

### **Kindermeilenübergabe**

Das Klima-Bündnis war in diesem Jahr mit der Übergabe der in 2010 gesammelten Kindermeilen an die neue Direktorin des UN-Klimasekretariates Christiana Figueres in Cancún präsent. Christian Finger vom Klimabündnis Österreich meldete wieder einen Rekord: Knapp 160.000 Kinder aus zehn Ländern haben 2,6 Millionen Grüne Meilen gesammelt. Die „Kleinen“ zeigen damit, dass sie nicht bereit sind auf die internationalen Verhandlungen der „Großen“ zu warten. Sie handeln bereits jetzt!