



Berlin, 27. März 2009

Hintergrundinformationen

Internationale Klimaverhandlungen unter dem Dach der Klimarahmenkonvention (UNFCCC)

Treffen der Ad hoc Arbeitsgruppe (AWG-LCA und AGW KP)

vom 29. März bis 08. April in Bonn

1. Was soll in Kopenhagen erreicht werden?

Im Dezember 2009 soll bei der Klimakonferenz in Kopenhagen ein umfassendes Klimaschutzabkommen für die Zeit nach 2012 verabschiedet werden. Hierauf hat sich die Weltgemeinschaft bei der Klimakonferenz in Bali 2007 geeinigt. Mit diesem Abkommen soll der gefährliche Klimawandel vermieden werden. Der 2007 erschienene Bericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimawandel (IPCC) zeigt, dass jenseits eines globalen Temperaturanstiegs von 2 Grad gegenüber vorindustrieller Zeit die Risiken des Klimawandels nicht mehr beherrschbar und finanzierbar sein werden. Erreicht werden soll diese Begrenzung durch einen bisher noch nie da gewesenen Solidaritätspakt zwischen Nord

PRESENST

und Süd, der wirtschaftliche Entwicklung, Wettbewerb und Klimaschutz einbezieht und einen fairen Interessenausgleich zwischen den Staaten ermöglicht. Das Kyoto-Protokoll, dessen erste Verpflichtungsperiode 2012 endet, begrenzt nur die Emissionen derjenigen Industriestaaten, die das Kyoto-Protokoll ratifiziert haben.

Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise ist nach Auffassung der Bundesregierung kein Grund, die Anstrengungen zur Bewältigung des Klimawandels zu mindern oder gar zu verschieben. Im Gegenteil. Denn wenn wir die sich uns noch bietenden Chancen jetzt nicht nutzen, werden die Kosten für die nachfolgenden Generationen viel höher liegen. Die Bundesregierung wird dafür eintreten, dass das Kyoto-Protokoll auch nach 2012 das Rückgrat des internationalen Klimaschutzes bildet und die wesentlichen Elemente beibehalten werden, insbesondere der Kohlenstoffmarkt mit seinen flexiblen Instrumenten. Um die Wirksamkeit des Kyoto-Protokolls zu erhöhen, müssen in Zukunft jedoch nicht nur die Industrieländer ehrgeizige Minderungsziele übernehmen, sondern auch die Schwellenländer weitergehende Anstrengungen unternehmen.

2. Was wollen Deutschland und die EU bei den Klimaverhandlungen vom 29. März bis 8. April 2009 in Bonn erreichen?

Ende März treffen sich in Bonn die beiden Ad hoc Arbeitsgruppen, die für die Verhandlung des Kopenhagen-Klimaschutzabkommens eingesetzt wurden. In Bonn sollen erstmals Verhandlungen über die Details eines künftigen Abkommens geführt werden, so wurde es bei der letzten Klimakonferenz im Dezember 2008 in Posen beschlossen (Übergang in den „full negotiation mode“). Ziel der EU ist es, ihre konkreten Verhandlungspositionen für Kopenhagen vorzustellen und Verbündete für das vorgelegte Paket zu gewinnen.

Der Europäische Rat hat im März 2009¹ die Elemente beschlossen, die aus Sicht der EU in dem Kopenhagen-Abkommen enthalten sein sollen:

- eine gemeinsame Vision, die eine nachhaltige Entwicklung für alle Staaten einschließt und eine Größenordnung für den Umfang der langfristig notwendigen Emissionsreduktionen beschreibt. Die EU ist der Auffassung, dass der globale Temperaturanstieg auf maximal 2 Grad Celsius gegenüber vorindustriellem Niveau begrenzt werden muss, um den Klimawandel in beherrschbaren Grenzen zu halten. Global müssen die Emissionen deshalb bis 2020 ihren Höhepunkt erreichen und dann bis zur Mitte des Jahrhunderts gegenüber 1990 mindestens halbiert werden.
- absolute Emissionsminderungsverpflichtungen von Industrieländern von 25-40 Prozent bis 2020 gegenüber 1990. Die EU ist bereit, im Rahmen eines globalen Klimaschutzabkom-

¹ Mit dem Thema haben sich der Umweltrat, Ecofin und der Europäische Rat im März 2009 beschäftigt.

mens ihre Emissionen bis 2020 um 30 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren, wenn andere Industriestaaten sich zu vergleichbaren Anstrengungen verpflichten und die Entwicklungsländer angemessen zu diesem Regime beitragen. Unabhängig von einem künftigen Übereinkommen wird die EU ihre Emissionen um mindestens 20 Prozent reduzieren. Die Maßnahmen, um dies zu erreichen, hat der Europäische Rat im Dezember 2008 im sog. Klima- und Energiepaket verabschiedet.

- Beiträge der Entwicklungsländer, die ihr Emissionswachstum um 15-30 Prozent bis 2020 gegenüber der Trendentwicklung reduzieren, festgehalten in „low development strategies“.
- einen Mechanismus, der die Minderungsanstrengungen der Entwicklungsländer und die finanziellen Unterstützungen der Industrieländer zusammenführt.
- Anreize zur Reduzierung der Emissionen aus Entwaldung. Diese ist besonders in Entwicklungsländern eine wesentliche Emissionsquelle.
- Berücksichtigung der rasch wachsenden Emissionen des Flug- und Schiffsverkehrs.
- Unterstützung der ärmsten und am stärksten betroffenen Staaten bei der Anpassung an den Klimawandel. Auch bei einer Begrenzung der globalen Erwärmung auf nicht mehr als 2 Grad kommt es zu erheblichen Klimaänderungen.
- Anreize zur Entwicklung und Einführung klimafreundlicher Technologien, u.a. durch die Weiterentwicklung des globalen Kohlenstoffmarktes.
- eine verstärkte Einbeziehung insbesondere von Entwicklungsländern in den Kohlenstoffmarkt.
- eine vorhersehbare und sich selber tragende Finanzarchitektur, die Anreize für die Umlenkung privater und öffentlicher Investitionen in klimafreundliche Verwendungen setzt. Zur Aufbringung öffentlicher Mittel sind aus Sicht der EU festgelegte Beiträge der Staaten ebenso denkbar wie eine Auktionierung von Staatenemissionsrechten. Auch eine Kombination dieser Ansätze oder ein aus weiteren Elementen bestehender Ansatz ist denkbar

3. Hintergrund

3.1 Was passiert in Bonn konkret?

Erstmals wird die neue US-Administration formell an den Verhandlungen teilnehmen. Auch wenn noch keine abschließende Positionierung zu erwarten ist, zeigen die Äußerungen von Präsident Obama, dass die USA als Akteur an den Verhandlungstisch zurückkehren werden. In seinem Budgetvorschlag hat er für die USA eine Rückführung der Emissionen auf das Niveau von 1990 bis 2020 und eine weitere Reduzierung um 80 Prozent bis 2050 angekündigt. Ein nationales Emissionshandelssystem mit Auktionierung der Emissionsrechte soll eingeführt werden. Die Einnahmen sollen teilweise zur Umstrukturierung der Energiewirtschaft eingesetzt werden. 102 Milliarden US-Dollar in drei Jahren sind vorgesehen für den Ausbau erneuerbarer Energien, Energieeffizienz, insbesondere energetische Gebäudesanierung, Kohlenstoffabspaltung und Speicherung (CCS).

In der Ad hoc-Arbeitsgruppe unter der Konvention (Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, **AWG-LCA**) verhandeln die Staaten über die Emissionsminderungsbeiträge der Nicht-Kyoto-Industriestaaten, insbesondere der USA, sowie über die Beiträge der Entwicklungsländer zu dem künftigen Klimaschutzregime. Weitere Verhandlungsthemen sind die Anpassung an den Klimawandel, Technologien zur Minderung und zur Anpassung sowie die Investitionen und die Finanzierung, die für dieses Regime erforderlich sein werden. Diese Gruppe wurde auf Bali eingerichtet und hat im Laufe des Jahres eine Vielzahl von Vorschlägen diskutiert, die Teil eines künftigen Klimaschutzabkommens werden könnten. In **Posen** wurde der Vorsitzende der Arbeitsgruppe aufgefordert, für Bonn ein Dokument vorzubereiten, das für die einzelnen Verhandlungsthemen beschreibt², welche Übereinstimmungen in den bisherigen Verhandlungen erzielt wurden und wo noch unterschiedliche Auffassungen bestehen. Anhand dieses Dokuments wird in Bonn an einer weiteren Annäherung der Positionen gearbeitet werden. In Workshops werden die Themen – konkrete Minderungsverpflichtungen für die Gruppe der Industriestaaten, Minderungsbeiträge der Entwicklungsländer, Minderungsanstrengungen im Bereich der Landwirtschaft und mögliche negative soziale und ökonomische Folgewirkungen von Klimaschutzmaßnahmen – vertieft werden. Auf Basis der Verhandlungen soll für die nächste Sitzung im Juni in Bonn ein erster Verhandlungstext vorgelegt werden.

In der Arbeitsgruppe unter dem Kyoto-Protokoll (Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol, **AWG-KP**) werden die künftigen Emissionsminderungsverpflichtungen von Kyoto-Industrielländern verhandelt. Diese Gruppe existiert bereits seit 2006. Auf Bali wurde der vom IPCC vorgeschlagene Minderungskorridor für Industriestaaten von 25-40 Prozent bis 2020 gegenüber 1990 als Basis für weitere Überlegungen festge-

² Sämtliche Dokumente für die Sitzung sind auf der Seite des Klimasekretariats abrufbar www.unfccc.int

halten. Für die Verhandlungen in Bonn liegen Dokumente vor, die mögliche Änderungen des Kyoto-Protokolls umschreiben. Neben den konkreten Minderungsverpflichtungen sind dies unter anderem das Basisjahr, die Länge der Verpflichtungsperiode, die Behandlung von Landnutzung in der zweiten Verpflichtungsperiode und die Weiterentwicklung der flexiblen Mechanismen. Ziel ist es auch hier, die Positionen weiter anzunähern, damit für die Sitzung im Juni in Bonn ein erster Vertragstext vorgelegt werden kann.

Vertragsänderungen unter der Klimarahmenkonvention und unter dem Kyoto-Protokoll erfordern, dass sechs Monate vor der Entscheidung Texte vorgelegt werden. Die Klimakonferenz in Kopenhagen beginnt am 7. Dezember. Daher müssen erste Entwürfe von möglichen Vertragstexten bis Anfang Juni vorgelegt werden.

Deutschland hat die Sitzung in Bonn durch einen signifikanten finanziellen Beitrag zum Budget des Klimasekretariats ermöglicht. Die Sitzung ist klimaneutral.

3.2 Was ist die Bali Road Map?

Die 13. Vertragsstaatenkonferenz (COP 13) der Klimarahmenkonvention und 3. Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls (MOP 3) endete mit der Vereinbarung des „Bali Action Plan“. Mit ihm beschloss die Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention über die Themen konkrete Verpflichtungen sowie Beiträge aller Staaten zur Minderung von Emissionen (einschließlich Verminderung der Entwaldung), Anpassung, Technologie und Finanzierung bis und nach 2012 zu verhandeln. Diese Verhandlungen sollen 2009 enden, genauso wie die bereits vor zwei Jahren begonnenen Verhandlungen der Vertragsstaaten des Kyoto-Protokolls (ohne USA).

Der Bali Action Plan bildet mit einer Reihe weiterer wichtiger Entscheidungen (zusammen die „Bali Road-map“) eine tragfähige Verhandlungsgrundlage für ein internationales Klimaschutzregime für die Zeit nach 2012. Die Verhandlungen finden in zwei parallelen Strängen, einer unter der Klimarahmenkonvention und einer unter dem Kyoto-Protokoll statt. Über das gemeinsame Enddatum 2009 sind diese miteinander verknüpft.

Im Rahmen der Verhandlungen über die künftigen Verpflichtungen für Industriestaaten unter dem **Kyoto-Protokoll** konnte für Industriestaaten ein indikativer Minderungskorridor festgelegt werden: Erwogen wird eine Minderung von -25 bis -40 Prozent bis 2020 gegenüber 1990. Damit ist das Anspruchsniveau für die Verhandlungen definiert. Im Bali Action Plan (der sich an alle Vertragsstaaten der Konvention- also auch die USA- richtet) wurde festgelegt, dass die Anforderungen an alle Industriestaaten vergleichbar sein sollen.

Alle Industrie- und Entwicklungsländer einigten sich darauf, den Klimawandel gemeinsam und deutlich stärker bekämpfen zu wollen als bisher. Erstmals haben die Entwicklungsländer bereit erklärt, in Zukunft messbare, berichtspflichtige und überprüfbare eigene Klimaschutzmaßnahmen

ergreifen zu wollen, die durch Technologiekooperation, Finanzierung und Kapazitätsaufbau unterstützt werden sollen.

Die Entscheidung enthält auf Druck der EU deutliche Formulierungen zur Dringlichkeit des Handelns. Die Vertragsstaaten beziehen sich auch deutlich auf den 4. Sachstandsbericht des IPCC und verweisen indirekt (Fußnote) auf das in Zukunft notwendige Maß des Handelns: Eine Reduzierung der Emissionen bis 2050 deutlich unter das Niveau von 2000, um gefährliche Auswirkungen des Klimawandels zu verhindern.

3.3 Was ist seit Bali passiert?

Im Anschluss an Bali fanden im Jahr 2008 drei Verhandlungsrunden auf Beamtenebene und eine Klimakonferenz auf Ministerebene (Posen) statt. Die Verhandlungen beschränkten sich erwartungsgemäß wesentlich auf den Austausch von Positionen und der Präsentation einiger neuer Ideen. Konkrete Vereinbarungen konnten noch nicht erzielt werden. Dies liegt auch daran, dass vor der US-Wahl und bis zur Amtseinführung des neuen amerikanischen Präsidenten große Unsicherheit über die Verhandlungsposition der USA herrschte.

Die 14. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (COP 14) und die 4. Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls in Posen vom 1.-12. Dezember 2008 hat den Übergang zu intensiven Verhandlungen (full negotiation mode) beschlossen.

3.4 Warum überhaupt internationale Klimaverhandlungen?

Klimawandel macht rasches Handeln erforderlich

Der Klimawandel ist ganz überwiegend vom Menschen verursacht. Hieran lässt der Zwischenstaatliche Ausschuss für Klimawandel (IPCC), der 2007 seinen 4. Sachstandsbericht veröffentlicht hat, keinen Zweifel mehr. Jüngste Veröffentlichungen lassen befürchten, dass der Klimawandel noch schneller voranschreitet als vom IPCC angenommen. Nur wenn es bis zum Jahr 2020 gelingt, den Trend bei der Emissionsentwicklung umzukehren, lässt sich der Klimawandel in gerade noch beherrschbarem Rahmen halten. Die positive Nachricht des IPCC ist, dass wir die notwendigen Technologien haben, um dies zu schaffen.

Green New Deal

Globale Herausforderungen neben dem Klimawandel sind die wirtschaftliche Rezession als Folge der Finanzkrise und die Finanzkrise selber. Eine integrierte Energie- und Klimapolitik, Investitionen in Energieeffizienz und den Ausbau erneuerbarer Energien reduzieren die Emissionen, senken die Abhängigkeit von Energieimporten, steigern inländische Nettoinvestitionen, schaffen Arbeitsplätze und wirken auch stabilisierend auf die Finanzmärkte. Auf diese vielfach positiven Wirkungen haben zuletzt u.a. Uno-Generalsekretär Ban Ki-moon, der ehemalige Chefökonom der

Weltbank Sir Nicholas Stern und UNEP-Exekutivdirektor Achim Steiner hingewiesen. Ein weltweit anspruchsvolles Klimaregime trägt darüber hinaus dazu bei, bisher erreichte und zukünftige Erfolge in der Armutsbekämpfung abzusichern.

Bereits im Jahr 2006 hatte Stern in einer umfassenden ökonomischen Analyse herausgearbeitet, dass die Kosten des Klimawandels diejenigen des Klimaschutzes bei weitem übersteigen. Ungebremster Klimawandel wird 5 bis 20 Prozent des globalen Sozialprodukts kosten, aktive Klimapolitik dagegen nur etwa ein Prozent. Der Klimawandel destabilisiert Staaten, besonders solche, die heute schon instabil sind. Er birgt das Risiko, weitere Regionen der Erde unregierbar zu machen, so der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) in seinem Hauptgutachten 2007. Nicht zuletzt dies hat das Nobelpreiskomitee letztes Jahr bewogen, den Friedensnobelpreis zu gleichen Teilen an den IPCC und an den ehemaligen Vizepräsidenten der USA, Al Gore, zu vergeben.

Industriestaaten sind die Hauptverursacher des Klimawandels

Historisch haben Industrieländer (Annex-I Länder) den größten Teil der Treibhausgasemissionen verursacht und sind somit hauptverantwortlich für den Klimawandel. Ihre Pro-Kopf-Emissionen werden diejenigen in den Entwicklungsländern auf absehbare Zeit weiter deutlich übersteigen. Die Emissionen in Entwicklungsländern (Nicht Annex-I Länder), insbesondere in den sich ökonomisch rasch entwickelnden Schwellenländern wie China oder Indien, wachsen stark. Sie werden ohne zusätzliche politische Maßnahmen diejenigen der Industrieländer in etwas mehr als einer Dekade übersteigen. Ihre Pro-Kopf-Emissionen liegen jedoch auch dann noch unterhalb derjenigen der Industrieländer.

Um den Klimawandel in beherrschbaren Grenzen zu halten, darf der globale Temperaturanstieg 2 Grad nicht übersteigen, so die Staats- und Regierungschefs der EU mit Blick auf die Erkenntnisse des IPCC. Dies bedeutet, dass die Emissionen bis 2050 gegenüber dem Niveau von 1990 mindestens halbiert werden müssen. Die Industrieländer als die Hauptverantwortlichen müssen ihre Emissionen sehr viel deutlicher als bisher reduzieren. Entwicklungsländer, insbesondere diejenigen, deren Emissionen in den kommenden Jahren stark anwachsen werden, müssen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit einen angemessenen Beitrag zu einem künftigen Klimaschutzregime leisten und ihr Emissionswachstum deutlich vom Wirtschaftswachstum entkoppeln. Die Klimaschutzmaßnahmen in den Industrie- wie in den Entwicklungsländern werden dazu führen, dass sich langfristig die Pro-Kopf-Emissionen auf dem Weg zu einem gemeinsamen Klimaschutzziel weltweit immer weiter angleichen.

Verhandlungen brauchen Vertrauen der Staaten

Entwicklungsländer fürchten, durch zu schnell eingeführte strikte Maßnahmen im Klimaschutz an wirtschaftlicher Entwicklung gehindert zu werden. Industriestaaten fürchten um die Wettbe-

werbsfähigkeit ihrer Unternehmen in den Sektoren, in denen Unternehmen aus Entwicklungsländern mit geringeren Klimaschutzverpflichtungen in direkter Konkurrenz stehen. Auf Bali haben alle Staaten sich zu ihrer gemeinsamen Verantwortung zur Bewältigung des Klimawandels durch eigene Beiträge bekannt.

Um insbesondere den Vorbehalten aus Entwicklungsländern und der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die USA als noch größter Emittent das Kyoto-Protokoll nicht ratifiziert haben, finden die Verhandlungen in zwei formal voneinander getrennten Verhandlungsgruppen statt, die jedoch über das gemeinsame Enddatum 2009 faktisch miteinander verbunden sind.

Internationale Solidarität für Entwicklungsländer

Die Entwicklungsländer können für die erheblichen Kosten für Klimaschutzmaßnahmen in ihren Ländern nicht allein bewältigen. Nach Schätzungen der EU-Kommission müssen sie Ende des nächsten Jahrzehnts jährlich von fast 100 Mrd. € in Klimaschutz investieren. Mehrere zehn Milliarden € für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel werden hinzukommen. Angesichts dieses erheblichen Finanzierungsbedarfs muss das zukünftige Klimaregime eine neue Finanzarchitektur aufbauen, die private und öffentliche Mittel in klimafreundliche Investitionen lenkt. Ohne eine substantielle, voraussehbare finanzielle Unterstützung der Entwicklungsländer wird es nicht gelingen, diese erfolgreich in eine globale 2-Grad-Strategie einzubinden. Die EU hat bereits ihre Bereitschaft erklärt, einen fairen Anteil an den notwendigen Finanzmitteln für Klimaschutz in Entwicklungsländern zu übernehmen.

Derzeit wird intensiv diskutiert, wie ein internationaler Solidaritätsmechanismus zur Klimafinanzierung aussehen könnte. Als aussichtsreich gelten vor allem die Vorschläge Norwegens für eine zukünftige Versteigerung von Staatenverschmutzungsrechten und der Vorschlag von Mexiko für einen globalen Klimafond. In diesen sollen nach einem bestimmten Beitragsschlüssel nicht nur für die Industriestaaten, sondern auch für die reicheren Entwicklungsländer einzahlen. Mexikos Vorschlag könnte damit zum Modell für eine neue Partnerschaft von Industrie- und Entwicklungsländern auch in Fragen der Klimaschutzfinanzierung werden.