

Durban: Das Ende der Klimadiplomatie? Ohne eine weltweit verbindliche Reduzierung von Treibhausgasen werden wir den Klimawandel nicht in den Griff bekommen

Nr. 25 / November 2011

Überblick

Überlagert von der Europa-, Euro-, Griechenland- und Italienkrise und weitgehend unbeachtet von der internationalen Öffentlichkeit findet vom 28. November bis zum 9. Dezember zum 17. Mal die Vertragsstaatenkonferenz der UN-Klimarahmenkonvention statt. Es treffen sich Delegierte von über 190 Staaten, angeführt von ihren Umweltministern, in Durban, Südafrika. Nach dem Desaster von Kopenhagen 2009 ist weitgehend Skepsis darüber eingetreten, die Welt könnte die Erwärmung der Erde bis 2100 auf unter zwei Grad Celsius beschränken. Dies wäre nach Auskunft der Klimawissenschaftler aber dringend nötig, um vor allem die Menschen in den armen Regionen dieser Welt vor den katastrophalen Folgen zu bewahren. Trotz der bereits deutlich spürbaren Auswirkungen der Erderwärmung wird es aber auch in Durban kein global verbindliches und ambitioniertes Klimaschutzabkommen geben. Zu groß sind die Interessengegensätze zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern, zu groß der Bedarf an Entwicklung in den ärmeren Ländern und zu beständig der Konsens, Wohlstand ließe sich nur durch fossiles Wachstum erreichen. In Durban kann es maximal nur darum gehen, die Umsetzung der in Cancún verabschiedeten Agenda zu vereinbaren. Dazu gehören mehr Verbindlichkeit bei den Reduktionszielen und langfristige Zusagen zur Finanzierung der immer dringender werdenden Anpassungsmaßnahmen in den vom Klimawandel am meisten betroffenen Ländern.

Erderwärmung bis zu fünf Grad?

Der Klimawandel wird heute weltweit als das zentrale Umweltproblem wahrgenommen, das die Existenz, zumindest aber die gewohnte Lebensweise in den Gegenwartsgesellschaften in allen Regionen der Welt ernsthaft bedroht. Zu ernsthaften Klimaschutzmaßnahmen hat das aber bislang nicht geführt.

Die Auswirkungen des Klimawandels verstärken den ohnehin hohen Druck auf die erneuerbaren und nicht erneuerbaren Ressourcen des Planeten. Sieben Milliarden Menschen bevölkern inzwischen die Erde, und alle 14 Jahre kommt eine weitere Milliarde hinzu. 1,1 Milliarden Menschen haben heute noch keinen Zugang zu ausreichend sauberem Trinkwasser, über zwei Milliarden Menschen stehen keine Sanitäreinrichtungen zur Verfügung. Knapp eine Milliarde hungert. Trotz des Wissens um die Klimaschädlichkeit der Verbrennung von Öl und die Endlichkeit der Vorkommen ist die Nachfrage weltweit ungebrochen. Waren vor zehn Jahren die Industrieländer die Hauptemittenten (ca. 80 Prozent des weltweiten Ausstoßes an Kohlendioxid) sind es heute in zunehmendem Maße

auch die Schwellenländer, die durch stetig wachsenden Einsatz fossiler Energieträger die globalen Emissionen in die Höhe schnellen lassen. 2010 ist der Ausstoß von CO₂ um insgesamt 512 Millionen Tonnen im Vergleich zu 2009 angestiegen. Das ist mehr als je zuvor und entspricht einem Plus von sechs Prozent. Hauptverursacher von Treibhausgasen (global, nicht pro Kopf) sind China, gefolgt von den USA und Indien. Allein die Treibhausgas-Emissionen, die in 2010 durch Verbrennung von Kohle entstanden sind, stiegen um acht Prozent. Damit sind wir, was die Reduktion von CO₂ betrifft, nicht „on track“, wie es in der Sprache der Klimadiplomaten heißt, und steuern bis zum Ende des Jahrhunderts auf eine Erderwärmung um bis zu fünf Grad Celsius zu. Unter diesen Bedingungen steht nicht nur die Armutsbekämpfung vor enormen Herausforderungen, sondern die Existenzgrundlage vieler Menschen steht auf dem Spiel.

Die Welt verändert sich ständig

Bodendegradation, Biodiversitätsverlust, Desertifikation und die Übersäuerung der Meere sind neben vielen anderen die Konsequenzen unse-

res unverantwortlichen Umgangs mit der Natur. Die Auswirkungen auf die Länder, die nicht über Mittel verfügen sich anzupassen, sind weitgehend bekannt. Zunehmende Wetterextreme in Kombination mit mangelhafter Stadtplanung werden viele Menschen vor neue Herausforderungen stellen. An Bilder wie die aus Bangkok, wo Frauen in knietiefem Wasser ihren Kunden Essen verkaufen, werden wir uns gewöhnen müssen.

Die Menschheit hat den Planeten inzwischen so stark verändert, dass Geologen bereits von einem neuen Erdzeitalter sprechen - dem Anthropozän. Schon meint man die Chancen erkannt zu haben, die im Wegschmelzen des Polareises liegen, es verkürzt die internationalen Schifffahrtsrouten und legt den Blick auf neue, noch auszubeutende Öl- und Gasfelder frei. Das passt zur Skepsis bei den inzwischen ergriffenen klimapolitischen Maßnahmen und den mangelhaften Ergebnissen internationaler Klimakonferenzen. Denn sie sind zum einen Ausdruck der bestehenden internationalen Kräfteverhältnisse (z.B. rüsten China, Russland und Kanada gleichermaßen auf und bereiten sich auf mögliche Auseinandersetzungen um Ressourcen in der Arktis vor) und zum anderen Teil tief verankerter Orientierungen an Wohlstand und gesellschaftlicher Entwicklung, die auf einem auf fossiler Energie beruhenden, industriellen und inzwischen stark globalisierten Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell basieren.

Diplomatisch ausgetragener Nord-Süd-Konflikt

Hinzu kommt, dass der vielfältige und komplexe Charakter der Klimakrise nur schwer auf zwischenstaatlicher Ebene verhandelbar ist und sich insbesondere an einer alten Konfliktlinie orientiert, einem auf diplomatischer Ebene ausgetragenen Nord-Süd-Konflikt (Brand, S. 102). Am Beispiel des Emissionshandels ist zu erkennen, wie sehr das Problem des Klimawandels konstruiert wird, um es zwischen nationalstaatlichen Regierungen überhaupt verhandelbar zu machen. Durch die Einführung der marktbasierenden Mechanismen (Emissionshandel, Joint Implementation und Clean Development Mechanisms) sollen Emissionen dann verhindert werden, wenn es sich ökonomisch rentiert, d.h. man setzt auf die kostengünstig-

te Form des Klimaschutzes und stellt sich gar nicht erst die Frage, ob globales Umweltmanagement in Verbindung mit Marktmechanismen überhaupt für effektive Klimapolitik geeignet ist (ebenda).

Größtes Hindernis für ein positives Ergebnis der Klimaverhandlungen nicht nur in Durban, sondern auch in den kommenden Jahren, ist somit der Konsens der großen Mehrheit der internationalen Akteure darüber, dass gesellschaftliche Entwicklung über einen höheren Verbrauch der immer noch billigen fossilen Brennstoffe stattfindet. Ein Abkommen, das den Verbrauch von fossilen Rohstoffen begrenzt, gilt immer noch als Entwicklungshindernis. Sach- und Zielorientiertes Verhandeln zum Schutz des Klimas bleibt so auf der Strecke.

Afrikanischer Klimagipfel mit Symbolwirkung?

Trotzdem sind die Verhandlungen alternativlos. So ist die Klimarahmenkonvention die einzige internationale Einrichtung, die alle Staaten umfasst. Hier sitzen Verursacher und Geschädigte an einem Tisch und könnten in Teilbereichen Übereinkommen erzielen, progressive Allianzen bilden und so eine positive Dynamik für mehr Klimaschutz entfachen.

Es ist außerdem von nicht zu unterschätzender Symbolik, dass dies ein afrikanischer Klimagipfel ist. Zum

einen hat Afrika am wenigsten zu den globalen Emissionen beigetragen, ist aber von deren Folgen mit am stärksten betroffen. Zum anderen hat schon die mexikanische Präsidentschaft in Cancún gezeigt, dass ein aufstrebendes Schwellenland im Gegensatz zu Industrieländern eine viel positivere Dynamik in den Verhandlungsprozess bringen kann. Ohne die dynamische und von Seiten der Entwicklungsländer mit weniger Misstrauen begleitete Präsidentschaft der Mexikaner wäre das Cancún-Paket nicht zu Stande gekommen. Viel wird in Durban daher auch von den diplomatischen Fähigkeiten der südafrikanischen Präsidentschaft abhängen.

Was steht in Durban zur Debatte?

In Durban müssen die in Cancún angestoßenen Prozesse zu konkreten Ergebnissen geführt werden. Das betrifft vor allem die Bereiche **Über-**

„Die meisten in der afrikanischen Zivilgesellschaft haben Zweifel daran, dass die Industriestaaten wirklich etwas gegen den Klimawandel tun wollen!“

*Mithika Mwenda
(Initiatorin der Karawane der Hoffnung)*

prüfung der Minderungsziele, die Zukunft des Kyoto-Protokolls, Klimafinanzierung, Anpassung und Waldschutz. Die Rolle der Landwirtschaft als Garant für die Ernährungssicherung und Motor für Entwicklung in den Entwick-

Die Vereinbarungen von Cancún

Die 16. Vertragsstaatenkonferenz hat 2010 einige vorzeigbare Ergebnisse produziert. Dazu gehören folgende Vereinbarungen:

- *Die Einrichtung eines „Green Climate Fund“ mit dem Ziel der Verwaltung, Ausgabe und Kontrolle von Geldern für Klimaschutz und Anpassung von Entwicklungsländern.*
- *Mechanismen zur Erleichterung des Transfers von Technologien, um zukunftsfähige Technologien dort einzusetzen, wo sie am dringendsten benötigt werden.*
- *Die Schaffung eines Rahmenkonzeptes für Anpassungsmaßnahmen mit dem Ziel, besonders betroffene Länder beim Aufbau von Schutzmaßnahmen zu unterstützen.*
- *Aufbau einer Datenbank, in der Entwicklungsländer ihre freiwilligen Emissionsreduktionen eintragen und definieren, welche Unterstützung sie dabei brauchen.*
- *Einigung wurde erstmalig über die Notwendigkeit der Einhaltung des Zwei-Grad Zieles erreicht. Außerdem wurde auf der Basis letzter wissenschaftlicher Erkenntnisse beschlossen, zu überprüfen, ob die bisherigen Verpflichtungen dem Ziel entsprechen.*
- *Unterzeichnerstaaten des Kyoto-Protokolls verpflichteten sich, Sorge zu tragen, dass es durch das Auslaufen der ersten Verpflichtungsperiode Ende 2010 nicht zu einem „emission gap“ kommt. Die Entscheidung für eine zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls wurde auf Durban vertagt.*

lungsländern müsste in den Klimaverhandlungen stärker Berücksichtigung finden, was nicht nur von der Welthungerhilfe, sondern gerade auch von afrikanischen Nichtregierungsorganisationen ständig betont wird.

Minderungsziele

Obwohl die gegenwärtigen Selbstverpflichtungen der Industriestaaten nicht ausreichen um das Zwei-Grad Ziel zu erreichen, haben die Staaten in Cancún erstmals dieses Ziel offiziell als Höchstgrenze für einen maximalen Tempe-

raturanstieg akzeptiert. Darüber hinaus wurde ein Prozess vereinbart der klären soll, ob diese Grenze wegen der aktuellen Emissionswerte nicht nach unten korrigiert werden müsste. 2014 wird der Weltklimarat einen neuen Sachstandsbericht vorlegen, der die wissenschaftlichen Grundlagen für das liefern wird, was längst bekannt ist, nämlich dass die aktuellen Minderungsziele viel zu ambitionslos sind.

Die Zukunft des Kyoto-Protokolls

Das zentrale Thema in Durban betrifft aber die Zukunft des Kyoto-Protokolls. Die derzeit noch gültige Verpflichtungsperiode für Industriestaaten läuft Ende 2012 aus. Es wurde 1997 unterzeichnet, als die Industrieländer als weltweit größte Emittenten ihre historische Schuld eingestanden haben. Die Verabredung einer weiteren Verpflichtungsperiode scheitert bislang insbesondere am Widerstand Japans, Russlands und Kanadas, die darauf bestehen, dass sich auch Schwellen- und Entwicklungsländer zu Reduktionsleistungen verpflichten. Diese wiederum machen ihre Zusagen abhängig von der Umsetzung der Reduktionsvereinbarungen der Industrieländer. Und das sieht nicht allzu gut aus. Japan wird das Kyoto-Ziel um 15% verfehlen, Kanada um 35%. Australien liegt 22% hinter seiner Zusage und selbst innerhalb der EU stehen Zusagen aus (Spanien 40%, Österreich 25%, Italien 14%). Dazu kommen die in Kopenhagen gemachten Finanzierungszusagen der Industrieländer, die nur unzureichend eingehalten wurden. Diese Pattsituation wird den Fortschritt auch anderer Verhandlungsthemen blockieren, die in Durban dringend entschieden werden müssten. Die EU hat zwar inzwischen angeboten, einer Fortsetzung des Protokolls zuzustimmen, aber nur wenn andere Länder mitziehen. Die USA machten bereits im April des Jahres klar, dass die Bedingungen, nämlich verpflichtende Reduktionen auch der Entwicklungs- und Schwellenländer, keineswegs erfüllt seien. Eine Zustimmung zu einer zweiten Verpflichtungsperiode wird daher definitiv ausbleiben. Erschwerend kommt hinzu, dass die Verpflichtungserklärungen der USA selbst im Kongress in Washington geblockt werden.

Klimafinanzierung

Ein weiterer wichtiger Baustein betrifft die Bereitstellung von **Finanzmitteln für Anpassungsmaßnahmen** in den vom Klimawandel betroffenen Entwicklungsländern über das Jahr 2012 hinaus. Nach der sogenannten fast-start Phase von 2010-2012, in der von den Industrieländern knapp 30 Milliarden US-Dollar

zur Verfügung gestellt werden sollen, ist die weitere Finanzierung ab 2013 unklar. Laut Weltbank brauchen die von Anpassungsmaßnahmen betroffenen Ländern jährlich zwischen 75 und 100 Milliarden US-Dollar, unter der Voraussetzung, dass das Zwei-Grad Ziel erreicht wird. Sonst wird es noch teurer.

Die finanzielle Ausstattung des in Cancún auf den Weg gebrachten und in Durban zu beschließenden „Green Climate Fund“ ist bislang unklar. Selbst wenn der Fonds in Durban ins Leben gerufen wird, ist bislang nicht geregelt, wer ihn mit Mitteln ausstattet und woher diese Mittel kommen (z.B. öffentlich oder privat). Immerhin sollen die Empfängerländer direkt auf Gelder des Fonds zugreifen können. Aus der Zivilgesellschaft sind zwei Beobachter im Aufsichtsrat vorgesehen.

Anpassung

Unter den Bedingungen zunehmender Erderwärmung ist die Anpassung an die Folgen des Klimawandels vordringlich. Ob Hochwasser in Thailand, Pakistan oder Australien, Waldbrände in Sibirien oder Dürren in China oder Somalia, der Weltklimarat hat in einer neuen Studie auf der Basis aktueller Extremwetterereignisse eine Zunahme schwerer Wetterkatastrophen diagnostiziert. Ohne ausreichende Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel kann es keine nachhaltigen Erfolge in der Armutsbekämpfung geben.

*In armen Ländern kosten
Unwetter Leben, in reichen Geld.*

Im Bereich Anpassung wurden in Cancún die größten Fortschritte erzielt. So wurden die Leitlinien für ein umfassendes **Anpassungsrahmenwerk** für die nächsten Jahre abgesteckt. Dazu gehört die Einrichtung eines **Anpassungskomitees**, das die Durchführung von Anpassungsmaßnahmen vorantreiben soll. In Cancún wurden außerdem spezielle Vereinbarungen für besonders gefährdete Länder beschlossen, die über den Prozess der bisher vereinbarten Nationalen Anpassungsprogramme (NAPAs) hinausgeht. Von Bedeutung für die Entwicklungsländer ist auch die Behandlung der Frage nach Ausgleichszahlungen für bereits durch den Klimawandel entstandene Schäden (loss and damages). Gerade aus afrikanischer Sicht ist die erfolgreiche Behandlung dieser Themen in Durban von Wichtigkeit.

Waldschutz

Emissionen aus Entwaldung und Waldschädigung machen 15 Prozent der vom Menschen produzierten Treibhausgase aus, daher muss der Schutz von Wäldern in den internationalen Klimaverhandlungen eine höhere Priorität haben. Mechanismen zur Reduktion von Emissionen aus Entwaldung und Schädigung (REDD+) sind deshalb zu fördern.

Die Grundidee basiert auf der Funktion der Wälder als Kohlenstoffspeicher. Indem dem in Wäldern gespeicherten Kohlenstoff ein monetärer Wert beigemessen wird, kann der Erhalt von Wäldern u.a. in Marktmechanismen einbezogen werden. So sollen die Emissionen aus tropischer Entwaldung anerkannt und bewertet werden, damit wirtschaftliche Anreize für den Stopp der Entwaldung geboten werden können. Die Finanzierung von Waldschutz darf allerdings nicht zu weniger Klimaschutz in den Industrieländern führen, ein Einbezug von REDD in den Emissionshandel ist daher abzulehnen, da angesichts des niedrigen Preises für CO₂ und der nicht ausreichenden Klimaschutzziele die Lenkungswirkung des Emissionshandels weiter ausgehöhlt werden würden.

In Durban müssen daher verbindliche Regeln vereinbart werden, die die Finanzierung der Maßnahmen sicherstellen und die Ursachen der Entwaldung verringern. Dazu gehören Entscheidungen zu den Schutzbestimmungen (safeguards) und den Emissionsreferenzwerten. Verhindert werden muss, dass Emissionen verlagert werden können und Reduktionen doppelt angerechnet werden. Historische Daten sollen als Berechnungsgrundlage für Waldbestand herangezogen werden statt Projektionen von Entwaldung in der Zukunft. Des Weiteren muss darüber nachgedacht werden, welche Anreize für Länder mit geringen Entwaldungsraten geschaffen werden können, damit diese bestehende Wälder und damit Kohlenstoffsinken bewahren.

Stiefkind Landwirtschaft

Die Landwirtschaft ist bisher aufgrund ihrer komplizierten Rolle als Betroffene und Verursacherin nicht in internationale Klimaabkommen integriert. Auf der einen Seite ist die Landwirtschaft selbst vom Klimawandel betroffen, vor allem in Sub-Sahara Afrika sowie in Südasien. Auf der anderen Seite ist sie gleichzeitig auch ein großer Mitverursacher des Klimawandels: sie trägt zu ca. 13 bis 15 Prozent der CO₂-Emissionen bei. Rechnet man hinzu, dass sich die Landwirtschaft u.a. auf Kosten von Wald-

flächen ausdehnt, macht ihr Anteil am CO₂-Ausstoß sogar ein Drittel aus. Veränderte Landnutzungsformen, vor allem Abholzung, tragen sehr stark zum Klimawandel bei.

In der Multifunktionalität der Landwirtschaft liegt aber auch ein erhebliches Potential, dem Klimawandel entgegen zu wirken. Nicht nur, dass sie sozialen und ökologischen Anforderungen entspricht: Durch verminderten und effizienteren Einsatz von Maschinen, Düngemitteln, Pestiziden können Emissionen entscheidend reduziert werden. Gefordert wird daher eine nachhaltige und standortgerechte Landwirtschaft, die idealerweise so arbeitet, dass die Kohlenstoffspeicherungskapazität der Böden besser genutzt werden kann.

Nach Angaben des Weltagrarberichtes (IAASTD 2009) ist das Potential der kleinbäuerlichen Landwirtschaft dabei noch lange nicht ausgeschöpft – weder was die Steigerung der Produktion noch ihr Beitrag zum Klimaschutz betrifft. In den letzten 30 Jahren ist aber zu wenig für die Forschung in dieser Richtung getan worden. Seit mehreren Jahren fordern jedoch immer mehr Institutionen höhere Forschungsgelder. Das gewaltige Potential für angepasste Technologie muss mit nachhaltigen Produktionsformen verbunden werden, um so möglichst einen triple-win Effekt zu generieren: Reduktion der Emissionen, Anpassung an veränderte Klimabedingungen und Ernährungssicherung. Insbesondere der Ernährungssicherungsaspekt sollte unter Anpassungsmaßnahmen in den Verhandlungen Aufnahme finden.

Fazit:

Der große Wurf eines globalen, verbindlichen und ambitionierten Abkommens wird auch in Durban nicht gelingen. Die weltpolitischen Gewichtverschiebungen haben sich verstärkt, der Rolle von Schwellenländern kommt heute eine erheblich größere Bedeutung zu als früher. Sowohl die Irrationalität der Klimadebatte in den USA als auch die europäische Finanzkrise sind nicht hilfreich, um das bei den Entwicklungsländern in Kopenhagen verloren gegangene Vertrauen zurückzugewinnen. Im Sinne eines ernsthaften Klimaschutzes ist es aus Sicht der Welthungerhilfe dringend erforderlich, dass in Durban mindestens die in Cancún angestoßenen Prozesse umgesetzt werden.

Mindesterwartungen der Welthungerhilfe an Durban:

- Umsetzung der Vereinbarungen von Cancún
- Angepasste Ambitionen bei den Reduktionszielen

- Ein klares Mandat für ein globales, verbindliches Klimaschutzabkommen bis 2015, das möglichst 2018 alle großen Länder einschließt
- Eine zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls
- Eine angemessene Ausstattung des „Green Climate Fund“ ab 2013 mit Mitteln, die die Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen erlauben

Daraus ergeben sich folgende Forderungen der Welthungerhilfe an die deutsche Bundesregierung:

- Die deutsche Bundesregierung muss sich dafür einsetzen, dass die Konferenz in Durban ein Mandat für die Ausarbeitung eines umfassenden und verbindlichen Klimaabkommens bis 2015 erhält.
- Sie muss sich dafür stark machen, dass die Europäische Union in 2012 ihr Emissionsreduktionsziel auf 30% hochschraubt.
- Sie muss ihre nationalen Emissionsreduktionsziele von mindestens 40% bis 2020 auf 80 bis 95% bis 2050 gegenüber 1990 erfüllen und die Reduktionsziele verbindlich in einem Klimaschutzgesetz festschreiben.
- Sie muss dafür Sorge tragen, dass ab 2013 keine Finanzierungslücken für Anpassungsmaßnahmen entstehen. In Durban muss ein Szenario erarbeitet werden, wie bis 2020 die errechneten und notwendigen 100 Mrd. US-Dollar pro Jahr aufgebracht werden.
- Sie muss die Operationalisierung des Anpassungskomitees vorantreiben. Wichtig dabei sind zügiger Arbeitsbeginn, Teilhabe der Zivilgesellschaft sowie eine Mehrheit für die Entwicklungsländer in der Steuerungsstruktur.

Quellen:

- Brand, Ulrich: Klimapolitik in Zeiten globaler Krisen, in: Schüttemeyer, S. 99-109.
- Saretzki, Thomas: Der Klimawandel und die Problemlösungsfähigkeit der Demokratie, in Schüttemeyer, S. 41-64.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (Hg.): Politik im Klimawandel. Keine Macht für gerechte Lösungen, Baden Baden 2011

Autor

Michael Kühn

Referent Klimawandel
Deutsche Welthungerhilfe e.V.
Friedrich-Ebert-Straße 1
D-53173 Bonn
Tel: +49 / (0) 22 8 / 22 88-323
Email: michael.kuehn@welthungerhilfe.de