

## Klimakonferenz in Mexiko: Das Erreichte sichern, ein Scheitern nicht zulassen!

Nr. 16/November 2010

### Überblick

Die internationalen Verhandlungen zum Klimaschutz im Rahmen der Konvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) haben bis heute nicht die dringend notwendigen Ergebnisse zum Klimaschutz gebracht. Die letzte Vertragsstaatenkonferenz (COP 15) in Kopenhagen war Mitte Dezember 2009 ohne Einigung auf eine weltweite, verbindliche Reduktion der Treibhausgasemissionen zu Ende gegangen. Verabschiedet wurde in letzter Minute mit dem sogenannten *Copenhagen Accord* eine unverbindliche Absichtserklärung, die von der Konferenz lediglich zur Kenntnis genommen wurde. Dabei sind die Warnungen des Weltklimarates eindeutig: ein ungebremster Klimawandel bedroht direkt die Lebenschancen insbesondere armer Menschen in den Entwicklungsländern, die am wenigsten Verantwortung für die globale Erwärmung tragen. Im Dezember treffen sich die Mitgliedstaaten der Rahmenkonvention erneut, diesmal in Cancún, Mexiko (COP16). Der große Wurf wird nicht erwartet. Jetzt kommt es wenigstens darauf an, das bisher Erreichte zu sichern. Die Verhandlungen stehen auf der Kippe. Ein Scheitern wäre auch für die Armutsbekämpfung ein gefährlicher Rückschritt.

### Der Klimawandel findet statt

Der Klimawandel hat weitreichende Auswirkungen auf die Armutsbekämpfung, und Armut hat viele Gesichter und Ursachen. Zum Teil sind diese Ursachen struktureller Herkunft. Ungerechte Handelsbedingungen, einseitig auf die Interessen der Industrieländer ausgerichteter Agrarhandel oder die Senkung von Importzöllen nehmen den Menschen den Zugang zu Produktionsfaktoren. Mangelnde politische Rahmenbedingungen, schlechte Regierungsführung bis hin zum Wegfall staatlicher Grundfunktionen schließen sie von politischen Prozessen aus. Wenn sich aber aufgrund klimatischer Veränderungen Ökosysteme massiv verändern oder sogar zusammenbrechen, so hat das schwerwiegende Auswirkungen auf Armut, vor allem – und mittlerweile beobachtbar – auf die Bereiche Ernährungssicherung und die Verfügbarkeit von Wasser in Entwicklungsländern. Heute bereits trockene Regionen werden in Zukunft landwirtschaftlich nicht mehr nutzbar sein. Für die Zukunft werden auf der Südhalbkugel bis zu 50% Ernterückgänge in Aussicht gestellt. Wichtige Wasserspeicher wie Gletschersysteme werden unwiederbringlich zurückgedrängt und Krisen und Konflikte um Ressourcen nehmen zu. Im Unterschied zu Extremwetterlagen (Hit-

ze, Dürren, Stürme, Überschwemmungen), die bis zu einem gewissen Grad durch Katastrophenvorsorge beherrschbar sind, führt die Verlagerung von Klimazonen zu einer dauerhaften Veränderung des Lebensraums. Unversehens ist kein Verlass mehr auf Regen, Grundwasserspiegel, Temperatur, Wind oder Jahreszeiten und vielfach wird für die betroffenen Kleinbauern Migration der einzige Ausweg sein, da Produktions- und Siedlungsflächen nicht mehr im gewohnten Maße zur Verfügung stehen. Ohne ausreichende Maßnahmen zur Reduzierung der Treibhausgase und Anpassung an den Klimawandel wird es keine Erfolge in der Armutsbekämpfung und für das Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele bis 2015 geben. Die Welthungerhilfe arbeitet daher bereits seit Jahren in den Bereichen Katastrophenvorsorge, Ressourcenmanagement und Ernährungssicherung und wird aufgrund der anstehenden Herausforderungen ihre Arbeit mit den Partnern in den betroffenen Ländern massiv verstärken.

### Klimawandel bekämpfen – Entwicklung ermöglichen

Neben dem notwendigen internationalen und vor allem verbindlichen Klimaschutzabkommen ist für Klimaschutz und Armutsbekämpfung

auch die Anerkennung neuer globaler Akteure in der Klima- und Entwicklungspolitik notwendig. Zusätzlich zu den Nationalstaaten und VN-Organisationen (Klimarahmenkonvention, Weltklimarat, Umweltprogramm u.a.) spielen die Privatwirtschaft, die internationale Zivilgesellschaft und die Wissenschaft eine zunehmend wichtige Rolle. Sie engagieren sich in unterschiedlicher Weise für Klimaschutz und haben in Kopenhagen gezeigt, dass sie ein ehrgeiziges Verhandlungsergebnis unterstützen. Sie in eine globale Koalition für Klimaschutz und Entwicklung einzubinden ist eine genauso große Herausforderung an die Politik wie die dringend notwendige Vernetzung von Politikfeldern. Abstimmungsbedarf und die Herstellung von Kohärenz zwischen Agrar-, Energie-, Umwelt- und Welthandelspolitik ist unumgänglich, um zu verhindern, dass klima- und entwicklungspolitische Ziele gegeneinander ausgespielt werden. Hierbei geht es um nichts weniger als einen „Global Deal“, der eine Kombination wechselseitig verknüpfter Ergänzungen und politischer Strategien sein muss. Dazu gehören die Begrenzung und Verteilung sowie der Handel von CO<sub>2</sub>-Emissionsrechten, die nachhaltige Nutzung von Wäldern, Förderung und Austausch klimaförderlicher Technologien sowie internationale Anpassungsunterstützung und die Stärkung von Entwicklungspolitik.

#### **Die internationale Gemeinschaft in der Pflicht**

Die extrem niedrigen Erwartungen an die internationalen Klimaverhandlungen, die Anfang Dezember in Cancún stattfinden, sind ein angemessener Ausdruck für die Krise, in der sich Klimapolitik und Klimaschutz befinden. Weder ist es den teilnehmenden Staaten bisher gelungen, eine Strategie zur Vermeidung des Klimawandels auf den Weg zu bringen, noch war man in der Lage, Klimaschutz kohärent mit Armutsbekämpfung zu verbinden. Notwendige Verpflichtungen werden in die Zukunft verschoben, statt Taten gibt es Erwartungsmanagement. Man muss den meisten teilnehmenden Staaten mangelnden politischen Willen vorwerfen, da sie offen das Scheitern des Zwei-Grad-Ziels riskieren. Das wäre jedoch fatal, denn bislang ist die Summe der bisher von zahlreichen Staaten freiwillig gemachten Zusagen zur Treibhausgasreduzierung unzureichend, um dieses Ziel zu erreichen. Mehr noch, bis Ende des Jahrhunderts ist unter den aktuellen Bedingungen (keine drastischen Emissionsreduktionen) bereits jetzt mit einer Erhöhung der globalen Mitteltemperatur um 3 Grad Celsius oder mehr zu rechnen. Hinzu kommt, dass sich der Klimawandel wegen der Trägheit des Klimasystems selbst bei ambitioniertem Klima-

schutz noch viele Jahrzehnte lang fortsetzen wird. Betroffen davon sind insbesondere die ärmeren Entwicklungsländer, die nicht über genügend finanzielle Kapazitäten zur Anpassung verfügen.

Insbesondere zwei Defizite lassen sich bei den Klimaverhandlungen beobachten. Erstens erweisen sich die politischen Strukturen als ineffizient und zu schwach, um die Herausforderung Klimawandel auf internationaler Ebene zu verhandeln und zu meistern. Der Prozess hat gezeigt, dass nationalstaatliche Partikularinteressen ein höheres Gewicht besitzen als kooperative Lösungsansätze zur Minderung von Treibhausgasen. Zweitens ist ein erhebliches Defizit an globaler Führung zu erkennen; kein Akteur konnte die Verhandlungen im Sinne des Erreichens des Zwei-Grad-Ziels positiv beeinflussen. Von den USA werden in den kommenden Jahren aufgrund der innenpolitischen Blockade keine Impulse für den internationalen Klimaschutz ausgehen. China wird sich nicht einem internationalen Verifikationsmechanismus aussetzen, beide Länder fallen damit als Führungsmächte aus. Aber auch der Einfluss der Europäischen Union (EU) blieb ohne nennenswertes Ergebnis. Als Mitverursacher des Klimawandels und als finanzstarkes Industrieland trägt Deutschland hierbei Verantwortung und sollte innerhalb der EU eine Führungsrolle und weltweit eine Vorbildrolle einnehmen. Das ist insbesondere vor dem Hintergrund wichtig, dass es den Entwicklungsländern in den Verhandlungen zwar gelang, sich stärker zu vernetzen und besser aufzustellen, sie letzten Endes aber zu schwach blieben, um den Mangel an globaler Führung auszugleichen.

#### **Hauptverantwortung liegt im Norden - Vertrauen wieder herstellen**

Nach Prognosen des Weltklimarates müssen die Industrieländer ihre Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 gemeinsam um 25 bis 40 Prozent gegenüber 1990 reduzieren. Zugleich müssen aber auch Anpassungsmaßnahmen an die nicht mehr zu vermeidenden Klimaveränderungen konsequent vorangetrieben werden. Die Hauptverantwortung dafür tragen die Länder, die im Zuge ihrer Industrialisierung die zu erwartenden Schäden verursacht haben – und immer noch hauptsächlich verursachen. Diese Länder sind bisher für fast drei Viertel aller Treibhausgasemissionen verantwortlich. Sie haben nicht nur die moralische Verantwortung, sondern auch die völkerrechtliche Pflicht zum Klimaschutz. Das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen spricht in diesem Zusammenhang von *gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten*

aller derzeit 192 Vertragsparteien. Zugleich stellt es klar, dass der Umfang, in dem die Entwicklungsländer ihre Verpflichtungen erfüllen, davon abhängen wird, inwieweit die Industrieländer *ihre Verpflichtungen aus dem Übereinkommen betreffend finanzielle Mittel und die Weitergabe von Technologie wirksam erfüllen*. Die Industrieländer verpflichten sich ausdrücklich, *neue und zusätzliche finanzielle Mittel angemessen und berechenbar* bereitzustellen.

### **Mindestanforderungen an Klimafinanzierung aus entwicklungspolitischer Sicht**

Was mit der Forderung nach einem internationalen und verbindlichen Abkommen gemeint ist, lässt sich am Thema Klimafinanzierung verdeutlichen. Die Industrieländer haben in Kopenhagen für den Zeitraum 2010-2012 eine Summe von 30 Mrd. US-Dollar für Vermeidungs- und Anpassungsmaßnahmen, Technologietransfer und den Aufbau von Kapazitäten in den Entwicklungsländern zugesagt. Weitere 100 Milliarden US-Dollar sind bis 2020 in Aussicht gestellt. Ein besonders wichtiges Kriterium dieser Gelder ist die *Zusätzlichkeit* zur Entwicklungsfinanzierung. Allerdings setzen sich z.B. die von Deutschland zugesagten 420 Millionen Euro größtenteils aus bereits vorher für den Klimaschutz und die Entwicklungszusammenarbeit eingeplanten Geldern zusammen. Zur Erfüllung der in Kopenhagen gemachten Zusagen wurden 2010 nur 70 Millionen Euro neu in den Haushalt eingestellt. Für 2011 wurde dieser Haushaltsposten ganz gestrichen. Ein derartiges Vorgehen unterminiert die Glaubwürdigkeit von Zusagen auf internationaler Ebene und ist für die weiteren Verhandlungen kontraproduktiv.

Die Länder des Südens haben in den laufenden Klimaverhandlungen unmissverständlich betont, dass es einen Abschluss der Verhandlungen rechtzeitig vor dem Auslaufen des Kyoto-Protokolls 2012 nur geben wird, wenn sich die Industrieländer nachprüfbar verpflichten, einen fairen Anteil an den Kosten der Minderung von Treibhausgas-Emissionen und der Anpassung an die Klimaänderungen in den Entwicklungsländern zu übernehmen. Neben der *Zusätzlichkeit* gelten für die Klimafinanzierung außerdem:

#### **1. Angemessenheit**

Die aufgebrachten Mittel müssen ausreichen, um die notwendigen Maßnahmen für Anpassung im Süden zu finanzieren.

#### **2. Faire Lastenteilung**

Die Staaten, die für den Klimawandel eine Hauptverantwortung tragen, müssen auch für die entstehenden Kosten aufkommen. Dazu gehören auch Beiträge der Schwellenländer China, Indien oder Brasilien, deren Anteil an den Treibhausgasemissionen kontinuierlich steigt.

#### **3. Berechenbarkeit**

Finanzflüsse für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen müssen langfristig vorhersehbar und damit planbar sein, damit sie in nationale Entwicklungspläne integriert werden können.

#### **4. Überprüfbarkeit, Transparenz, Rechenschaftspflicht und Effektivität**

Klimafinanzierung muss ebenso wie deren Umsetzung verifizierbar und messbar sein. Wichtig ist der Aufbau eines Systems gegenseitiger Rechenschaftspflicht.

### **Cancún muss nicht scheitern - Forderungen an die Politik**

Die Verhandlungen um ein internationales Klimaschutzabkommen werden vom 29. November bis zum 10. Dezember 2010 in Cancún fortgesetzt. Immer noch können verbindliche Vereinbarungen getroffen werden, damit es 2011 in Südafrika zu einer zweiten Runde von diesmal verbindlichen Reduktionsverpflichtungen kommt.

Wichtig ist, dass sich die Bundesregierung im Rahmen der EU für ein ehrgeiziges, faires und verbindliches Klimaabkommen stark macht. Diesem sollte man in Cancún so weit wie möglich näher kommen und dafür einen festen Fahrplan vereinbaren. Die Bundesregierung und die EU müssen den multilateralen Verhandlungen auf VN-Ebene neuen Schwung geben. Darüber hinaus müssen auch bilaterale Initiativen gestärkt und Allianzen geschmiedet werden, die dem internationalen Klimaschutz dienen aber auch neue Impulse für die Verhandlungen auf VN-Ebenen setzen.

### **Umbau der Industriegesellschaft erforderlich**

Eine erfolgreiche Klimakonferenz und ein international verbindliches Abkommen sind nur ein Baustein auf dem Weg zu effektivem Klimaschutz, jedoch ein sehr wichtiger. Vor uns steht nichts weniger als der Umbau der Industriegesellschaft, eine Abkehr vom traditionellen Wachstumsparadigma hin zu emissionsarmen und energieeffizienten Formen der Produktion und Konsumtion. Die Eindämmung des Klimawandels ist somit die zentrale Herausforderung an unsere Generation.

**Nach Ansicht der Welthungerhilfe sollte sich die Bundesregierung in Cancún an den folgenden Forderungen orientieren:**

1. Minimalvereinbarungen aus dem „Copenhagen accord“ absichern
  - In Cancún sollten sich die Verhandlungsteilnehmer formal darauf verständigen, dass der globale Temperaturanstieg auf unter zwei Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau begrenzt wird.
  - Die Regierungen erkennen an, dass die bisher vorgelegten freiwilligen Emissionsziele nicht zur Erreichung des Zwei-Grad-Zieles ausreichen. Sie müssen so bald wie möglich verschärft werden.
  
2. Klimafinanzierung ausreichend, verlässlich, vorhersehbar und transparent gestalten
  - Das vereinbarte Ziel, bis 2020 mindestens 100 Milliarden US-Dollar als Klimafinanzierung für Entwicklungsländer zur Verfügung zu stellen muss als Untergrenze formalisiert werden. Ein Großteil davon muss aus öffentlichen Geldern bestehen.
  - Beschluss zur Einrichtung eines neuen Klimafonds mit enger Anbindung an den UNFCCC-Prozess. Der Fonds sollte nationale Initiativen mit der Möglichkeit des „direct access“ finanzieren und zweistellige, jährliche Milliardenbeträge verwalten.
  - Die Industrieländer müssen offen und transparent über die Zusagen zur Schnellstartfinanzierung berichten.
  - Unter der UNFCCC muss ein Überprüfungscommittee eingerichtet werden, das die Kohärenz und Performance des Finanzmechanismus unter der Konvention überwacht und prüft, ob die finanziellen Zusagen eingehalten werden und dem Bedarf entsprechen.
  - Unter der UNFCCC müssen Finanzziele für den Zeitraum von 2013 bis 2020 beschlossen werden, um die Klimafinanzierung für Entwicklungsländer vorhersagbar zu gestalten.
  
3. Anpassung an den Klimawandel voranbringen

Vor allem im Bereich der Anpassung an den Klimawandel sind in Cancún Fortschritte möglich. Diese sollten beschlossen und sofort umgesetzt werden.

  - In Cancún muss eine Rahmenvereinbarung zur Anpassung beschlossen werden, die die Bedürfnisse der ärmsten und verletzlichsten Bevölkerungsgruppen priorisiert. Diese sollte folgende Aspekte beinhalten:
    - Einrichtung eines Komitees für Anpassungsfragen.

- Stärkere Betonung des Themas Verluste und Schäden („loss and damages“) und deren Kosten (z.B.: unvermeidbare Schäden durch Meeresspiegelanstieg). Dazu sollte ein Prozess zur Ausarbeitung eines entsprechenden Mechanismus eingeleitet werden und regionale Versicherungsansätze bzw. Ausgleichszahlungen berücksichtigt werden.
  - Einen besonderen Unterstützungsprozess für die ärmsten Länder (LDCs) zur Entwicklung umfassender Anpassungsstrategien einleiten.
  - Die Einbeziehung der lokalen Zivilgesellschaften garantieren.
4. Die Bundesrepublik und die EU müssen eine Führungs- und Vorbildrolle im internationalen Klimaschutz einnehmen
    - Die EU muss ihre Emissionsziele auf 30 Prozent hochsetzen. Die Bundesrepublik sollte unabhängig von einem Beschluss der EU ihre Emissionen um mindestens 40 Prozent bis 2020 und um 95 Prozent bis 2050 reduzieren.
    - Die EU sollte einseitig einer zweiten Kyoto-Verpflichtungsperiode zustimmen, auch wenn der Verhandlungsstrang unter der UNFCCC noch nicht in ein verbindliches Abkommen mündet. Dies sollte sie strategisch zur Koalitionsbildung mit anderen Ländern nutzen.
  
  5. Ökologisch und sozial verträglich Förderung von Waldschutz

Der Schutz von Wäldern und die Verringerung der Entwaldung müssen klimapolitisch hohe Priorität haben und entsprechend finanziell unterstützt werden. Mechanismen zur Reduktion von Emissionen aus Entwaldung und Schädigung von Wäldern (REDD) sind deshalb zu fördern. Hier sind die speziellen Anforderungen für Biodiversität zu berücksichtigen und die Rechte indigener Bevölkerungsgruppen zu schützen, die in und von den Wäldern leben. Die Finanzierung von Waldschutz darf nicht als Ablasshandel missbraucht werden, die Integration zum Beispiel in den EU-Emissionshandel ist daher mit hohen Risiken behaftet und sollte vermieden werden.

**Autor**  
Dipl. Pol. Michael Kuehn  
Referent für Klimapolitik  
Deutsche Welthungerhilfe e.V.  
Friedrich-Ebert-Str.1  
D-53173 Bonn  
Tel: +49-228-2288-323  
Fax: +49-228-2288-99323  
Email: michael.kuehn@welthungerhilfe.de