



Modellparade in Mailand: Klimapolitik zwischen politischem Pragmatismus und Phantasie

Die neunte Konferenz der Vertragsparteien zur Klimarahmenkonvention, COP 9

Zusammengestellt von: Bernd Brouns, Hermann E. Ott, Tilman Santarius und Wolfgang Sterk; Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH

Am 12. Dezember ist in Mailand die neunte Konferenz der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention (COP 9) zu Ende gegangen. Die diplomatischen Verhandlungen standen für den interessierten Teilnehmer dieses Mal gar nicht so sehr im Zentrum des Geschehens, auch wenn letzte wichtige Entscheidungen über die Ausgestaltung des Kyoto-Protokolls angenommen wurden. Durch die Bonner Beschlüsse und die Übereinkommen von Marrakesch waren schon im Jahre 2001 die wesentlichen Detailregelungen zur Ausführung des Kyoto-Protokolls getroffen worden. Mit den soeben in Mailand vereinbarten Regeln über die Durchführung und Anrechnung von Kohlenstoff bindenden Aktivitäten im Clean Development Mechanism (CDM) ist die formale Ausgestaltung des Kyoto-Protokolls zur Vorbereitung seines Inkrafttretens abgeschlossen.

Wesentlich stärkeres Interesse rief eine andere Bühne hervor, nämlich das Gerangel um die Ratifikation des Kyoto-Protokolls durch Russland. Da lediglich die Ratifikation durch Russland fehlt, um den Vertrag von Kyoto in Kraft zu setzen, waren einige Bemerkungen des Beraters von Präsident Putin, Ilarionow, Anfang Dezember der Auslöser vielfältiger Spekulationen in den Medien und auch auf der Konferenz. Jedoch zeigte sich sehr schnell, dass die Äußerungen mehr nach innen gerichtet und dem russischen Duma-Wahlkampf geschuldet waren. Noch immer steht eine eindeutige Stellungnahme Präsident Putins aus und mit einer Ratifikation ist nicht vor der Präsidentschaftswahl im Frühjahr 2004 zu rechnen (mehr dazu siehe unten).

Zweite wichtige Bühne in Mailand waren die vielfältigen Aktivitäten zur Zukunft der Klimapolitik durch Wissenschaft und Zivilgesellschaft in den Nebenveranstaltungen der Konferenz. Zaghafte Versuche der EU, Verhandlungen über die Fortentwicklung des Regimes nach 2012 zu

Nähere Ausführungen zu den Verhandlungen auf COP 8 finden sich in:

- „Warning Signs from Delhi: Troubled Waters ahead for Global Climate Policy“ (von Hermann E. Ott); www.wupperinst.org/download/Warning-Signs-Ott.pdf
- „Klimagipfel in Neu Delhi: Kein Fenster in die Zukunft geöffnet“ (von Bernd Brouns und Manfred Treber); www.wupperinst.org/download/COP8-BB-MT.pdf

initiierten, waren auf der letzten jährigen Konferenz (COP 8) in Neu Delhi an Missverständnissen und Interessenkonflikten zwischen Industrie- und Entwicklungsländern gescheitert. Sie standen deshalb dieses Mal gar nicht erst auf der (politischen) Agenda. In den Workshops und Konferenzen neben den offiziellen Verhandlungen zeigte sich jedoch die große Energie und Kreativität, mit der Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen sich mit der Zukunft des Kyoto-Protokolls beschäftigten. Das Ergebnis war eine Modellparade der Modestadt Mailand für zukünftige Klimaregime auf hohem Niveau, wobei einige Entwürfe recht hausbacken, andere jedoch in hohem Maße revolutionär wirkten.

Die Stimmung im Konferenzgebäude schwankte dann auch zwischen Frustration und Optimismus: dem langen Warten auf das Inkrafttreten des Protokolls auf der einen Seite standen viele anregende und in der Tendenz optimistische Diskussionen über seine zukünftige Weiterentwicklung jenseits der Verhandlungen gegenüber. Trotz dieser Diskrepanz zwischen offiziellen Verhandlungen und der Debatte in Wissenschaft und Zivilgesellschaft steht aber außer Frage, dass die Staatengemeinschaft weiterhin am Modell „Kyoto-Protokoll“ als einem multilateralen Ansatz zur Bekämpfung des Klimawandels festhält.

In den Verhandlungen – die Themen

Die Verhandlungen drehten sich im wesentlichen um vier Themen: Die Kriterien für Senkenprojekte im Rahmen des *Clean Development Mechanism* (CDM), die Finanzfonds zur Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Anpassung an den Klimawandel und beim Klimaschutz, die Auswertung des dritten Sachstandsberichts des *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) sowie die finanziellen Ressourcen des Bonner Sekretariats der Klimakonvention und – zukünftig – des Kyoto-Protokolls.

Senkenprojekte im CDM: Nach zwei Jahren Verhandlungszeit wurde in Mailand nun eine Entscheidung darüber getroffen, unter welchen Bedingungen Projekte zur Aufforstung und Wiederaufforstung von Flächen im Rahmen des CDM durchgeführt werden dürfen. Die Verhandlungen wurden vom Leiter der deutschen Delegation, Karsten Sach, gemeinsam mit Thelma Krug aus Brasilien geleitet und führten in der heißen Phase sogar zu einer Nachtsitzung. Die getroffenen Entscheidungen machen den CDM nun voll einsatzfähig, lediglich die Entscheidung über besondere Modalitäten für Kleinprojekte (sog. Small Scale Projects) im Bereich Aufforstung und Wiederaufforstung muss noch auf der nächsten Konferenz der Vertragsparteien getroffen werden.

Das Wuppertal Institut hat einen aktorsorientierten Diskussionsprozess über das Thema „Senkenprojekte in JI/CDM“ durchgeführt, dessen Endbericht einsehbar ist unter: www.wupperinst.org/Projekte/Klima/k9.html

Strittige Themen waren bis zuletzt die Qualitätsanforderungen an Projekte sowie die Geltungsdauer der aus CDM-Aktivitäten generierten Emissionszertifikate. Einige Staaten (und die Umweltverbände, ENGOs) hatten gefordert, genetisch modifizierte Organismen prinzipiell aus CDM-Aktivitäten aus zu schließen, während andere – unter ihnen die USA – deren Risikomanagement den Staaten selbst überlassen wollten. Als Kompromiss einigte man sich darauf, dass Pflanzenarten und -sorten – und damit auch die Verwendung von genetisch modifizierten Organismen – in den Projektunterlagen (das sog. *Project Design Document* - PDD) kenntlich gemacht werden müssen. Ferner sollen die mit der Verwendung von genetisch modifizierten Organismen verbundenen Risiken durch die Gaststaaten und die Verwendung der aus solchen Projekten generierten Zertifikate durch die Käuferstaaten „bewertet“ werden.

Damit ist die Verwendung von genetisch modifizierten Pflanzen nicht ausgeschlossen. Doch kann die erhöhte Transparenz am Markt für eine gewisse Schwächung solcherart gewonnener Zertifikate sorgen, da an nachhaltiger Entwicklung orientierte Käufer von ihnen Abstand nehmen können. Ferner wurde auch die Verwendung standortfremder (exogener) Baumarten in Aufforstungsprojekten zugelassen. Eine Ausbreitung dieser Arten im Investitionsland kann das örtliche Artengefüge gefährden und damit eine Bedrohung heimischer (Wald)Ökosysteme darstellen. Aber auch hier stellt die Anforderung, die verwendeten Pflanzenarten im Project Design Document anzugeben, wenigstens die nötige Transparenz her.

Die Bereitstellung von Informationen über die möglichen ökologischen und sozioökonomischen Nebenwirkungen von Projekten war ebenfalls ein strittiger Punkt in den CDM-Verhandlungen. Hierzu war im Vorfeld über einen speziellen Annex verhandelt worden, der den Projektunterlagen hätte beigefügt werden sollen. In Mailand einigte man sich schließlich darauf, nur einige wenige Anforderungen bezüglich der Nebenwirkungen in die Projektunterlagen zu integrieren.

Ein weiterer Verhandlungsgegenstand war die Geltungsdauer von Emissionszertifikaten, da die Kohlenstoffbindung in Senken nur von endlicher Dauer ist und z.B. im Fall von Waldbrand oder massivem Schädlingsbefall der gebundene Kohlenstoff wieder in die Atmosphäre frei gesetzt wird. Deshalb verständigten sich die Vertragsparteien darauf, Zertifikaten aus Senkenprojekten lediglich eine begrenzte Gültigkeit zu verleihen. Zwei verschiedene neue Arten von Zertifikaten wurden dabei entwickelt: *Temporary CERs* (tCER), die nur für jeweils eine Verpflichtungsperiode gültig, dann aber erneuerbar sind, und *Long-term CERs* (lCER), deren Gültigkeit von vorneherein auf eine bestimmte Projektdauer beschränkt wird und die im Fall von Waldverlusten wieder entwertet werden.

Ausgestaltung der Finanzfonds: In Mailand wurde die Ausgestaltung des *Least Developed Country Fund* (LDCF) sowie des *Special Climate Change Fund* (SCCF) konkretisiert. Diese gehören zu den drei Finanzfonds für Transferleistungen

gen an Entwicklungsländer, die auf COP 7 in Marrakesch ins Leben gerufenen wurden. Die Europäische Union, Island, Kanada, Neuseeland, Norwegen und die Schweiz erneuerten ihre Bereitschaft, für diese Fonds und andere Klimaschutzaktivitäten jährlich 410 Millionen Euro zur Verfügung zu stellen. Der ebenfalls in Marrakesch angenommene *Adaptation Fund* ist im Gegensatz zu den beiden ersten kein Fonds der Konvention sondern des Kyoto-Protokolls und wurde in Mailand nicht behandelt.

Bis zuletzt hielten die OPEC Staaten beim *Special Climate Change Fund* an ihrer Forderung fest, Mittel für eine ökonomische Diversifizierung und für zukünftig entgehende Öleinnahmen zur Verfügung gestellt zu bekommen. Diese Haltung war vor allem für die EU inakzeptabel. Besonders Großbritannien und Deutschland lehnten diese Forderung strikt ab – nicht zuletzt deshalb, weil sie innenpolitisch keine Mittel für einen Fonds mobilisieren könnten, der die reichen Ölstaaten mit Finanzhilfen versorgt. Eine Entscheidung darüber wurde auf die nächste Konferenz der Vertragsparteien vertagt. Zweiter wesentlicher Konfliktpunkt war die Bedingung der EU, die Vergabe der Gelder an die regelmäßige Erfüllung der Berichtspflichten (u.a. *National Communications*) zu knüpfen. Von Seiten der Entwicklungsländer wurde befürchtet, dass die Forderung der Industrieländer nach regelmäßigen Berichten mit der Absicht verknüpft sei, auf deren Basis Verpflichtungen für Entwicklungsländer in zukünftigen Verpflichtungsperioden festzulegen. Hinsichtlich des *Least Developed Country Fund* wurde eine Entscheidung angenommen, die eine Finanzierung von nationalen Anpassungsplänen auf Vollkostenbasis ermöglicht.

Politische Bewertung des dritten IPCC Sachstandsberichts: Bei der Diskussion über die politische Bedeutung des Dritten Sachstandsberichts des IPCC wurde zwar eine abschließende Erklärung formuliert, sie enthält jedoch keine weiterführenden Ergebnisse. Einige Vertragsparteien hatten sich während der fast zweijährigen Verhandlungen erhofft, die einschlägigen Warnungen des Berichts könnten einen gemeinsamen Aufruf zur Weiterentwicklung des Klimaregimes und zur forcierten Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen initiieren. Genau dies wurde von anderen Staaten, unter ihnen China und Saudi Arabien, abgelehnt. Stattdessen ruft die schließlich angenommene Entscheidung lediglich zwei Punkte in Erinnerung („Aspekte der Anpassung an den Klimawandel“ sowie „Optionen der Reduktion von Treibhausgasemissionen“), die bereits auf dem vergangenen Treffen der Nebenorgane im Juni 2003 als Tagesordnungspunkte identifiziert worden waren. Ferner wurde beschlossen, zu diesen beiden Punkten je einen *workshop* durchzuführen.

Finanzielle Ressourcen des UNFCCC Sekretariats: Das sonst eher randständige Thema der Verabschiedung des Haushalts des Klimasekretariats avancierte in Mailand zum Politikum. Da nämlich die USA ihre Unterstützung des Kyoto-Protokolls zurückgezogen haben, wollen sie nun ihre Beitragszahlungen für das

Klimasekretariat auf dessen Arbeit für die Klimarahmenkonvention beschränken. Dies hat zur Folge, dass das Sekretariat seine Ausgaben differenzieren muss – in Aufgaben für das Protokoll und die Konvention. Damit erhöht sich der Druck auf alle anderen Vertragsparteien, ihren finanziellen Anteil aufzustocken. Das Budget weist nun bei einem Gesamtumfang von US\$ 35 Millionen einen Anteil von US\$ 3,3 Millionen für „vorbereitende Aktivitäten“ des Kyoto-Protokolls aus und die US-Regierung hat bereits angekündigt, ihren Beitrag prozentual um den Anteil der Kyoto-Aktivitäten am Budget zu kürzen. Ferner wurde für 2004 eine nominale Nullrunde (+1,06%) im Budget des Sekretariats beschlossen – was angesichts des Dollarkurses eher einer Verminderung gleichkommt. In guter Hoffnung wurden allerdings für das Jahr 2005 bereits zusätzliche Mittel in Höhe von US\$ 5,5 Millionen vereinbart, wenn bis dahin das Protokoll in Kraft getreten ist.

Auf den Fluren der Konferenz

Die für die Zukunft des Kyoto-Protokolls entscheidenden Diskussionen fanden aus den oben genannten Gründen eher auf den Fluren und den „*side events*“ – also den *workshops* und Konferenzen - als in den Verhandlungen statt. Zwar waren die Medien, zivilgesellschaftliche Gruppen und die *scientific community* im Vergleich zu früheren Konferenzen vergleichsweise gering vertreten. Trotzdem gab es engagierte Diskussionen über das Inkrafttreten des Protokolls und das Verhalten Russlands, das destruktive Verhalten der US-amerikanischen Verhandlungsdelegation sowie die Weiterentwicklung des Klimaregimes auf mittel- und langfristiger Ebene.

Eine erhebliche Zahl von *side events* stellte laufende Projekte und wissenschaftliche Studien vor, welche sich mit der Fortentwicklung des Kyoto-Protokolls in der zweiten Verpflichtungsperiode (nach 2012) oder allgemein mit der Zukunft internationaler Klimapolitik auseinandersetzen. Auch das NGO-Netzwerk *Climate Action Network* (CAN) legte ein Diskussionspapier vor, um sich für die kommenden Jahre zu positionieren.

Das Wuppertal Institut beteiligte sich an der Diskussion um die Fortentwicklung des Klimaregimes und veranstaltete einen *side event* zum Projekt „South-North Dialogue – Equity in the Greenhouse“. Dieses gemeinsam mit EDRC (Südafrika) durchgeführte und vom BMZ durch die GTZ finanzierte Projekt versammelt 17 Wissenschaftler aus 14 Nationen, um in einem Diskussionsprozess Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Klimaschutzregimes zu erarbeiten. Weitere Informationen zum Projekt finden sich unter:
www.wupperinst.org/Projekte/Klima/1085-d.html

Darin werden vor allem verschärfte Emissionsreduktionsziele für Industriestaaten, der vermehrte Einbezug von Entwicklungsländern und eine Ausdifferenzierung der Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel thematisiert. Diese Themen sollten in Mailand aus den politischen Verhandlungen herausgehalten werden –

eine Folge der Konflikte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern auf der letzt jährigen Konferenz in Neu Delhi.

Fragen um die langfristige Fortentwicklung des Regimes wurden indes um Sorgen ergänzt, ob das Protokoll überhaupt in Kraft treten werde. Dies hängt vom Beitritt Russlands ab, da nur in diesem Fall die im Protokoll definierten erforderlichen 55% der Emissionen aus Industrieländern im Jahr 1990 abgedeckt werden. Die russische Regierung, die seit zwei Jahren eine unklare Haltung gegenüber dem Kyoto-Protokoll bezieht, wollte in Mailand aber nicht mit einer Ratifizierungsansage überraschen. Im Gegenteil: zu Beginn der Konferenz verwirrte Präsident Putins Wirtschaftsberater Ilarionow einmal mehr den Rest der Welt mit der Meldung, Russland werde das Kyoto-Protokoll nicht ratifizieren. Ein Kreml-Sprecher dementierte dies allerdings wenig später mit der Aussage, Russland „bewege sich nach wie vor auf seine Ratifikation zu“.

Als Folge dieses Verwirrspiels wurde auf den Fluren darüber diskutiert, wie lange die internationale Gemeinschaft noch auf eine verbindliche Entscheidung von Präsident Putin warten solle. Insbesondere wurde erörtert, warum die mittlerweile 120 Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls nicht informell zusammen kommen, um über das weitere Vorgehen zu beraten. Dies könnte zum Beispiel schon im Juni 2004 geschehen, anlässlich der nächsten Tagung der Nebenorgane der Klimakonvention in Bonn. Strategiegelgespräche darüber, wie die Vertragsstaaten des Protokolls Russland zu einer beschleunigten Ratifikation einladen oder gegebenenfalls ohne es vorangehen könnten, blieben jedoch im inoffiziellen Rahmen, da vor der russischen Präsidentschaftswahl im Frühjahr 2004 eine Initiative vielen verfrüht schien.

Weniger inoffiziell verfolgten währenddessen die USA ihre Strategie der Delegitimation des Kyoto-Protokolls. Hatten sie nach der klaren Absage Präsident Bushs an das Protokoll im Frühsommer 2001 zunächst die internationale Staatengemeinschaft gewähren lassen, ging das Verhalten der US-Administration seitdem sukzessive zu einer offenen Unterminierung des Abkommens über. Mit der größten Delegation auf der Konferenz von über 100 Personen priesen sie in mehreren *side events* und auf den Fluren des Konferenzgebäudes Alternativen zum Protokoll, die Eignung von freiwilligen Maßnahmen für den Klimaschutz und die Vorzüge von Technologie basierten Lösungsansätzen.

Nichtsdestotrotz verließ die große Mehrzahl der in Mailand versammelten Staaten die Konferenz mit der Botschaft, dass sie an den Zielen des Kyoto-Protokolls nach wie vor festhalten. Dies war das klare Signal der in mehreren *roundtables* organisierten Ministerrunden. Auch ohne eine offizielle Abschlussdeklaration hat die Konferenz in Mailand somit ein klares Signal an nationale Regierungen, die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft gegeben, dass der multilaterale Weg zur Bekämpfung des Klimawandels nicht zur Disposition steht. Indes war allgegenwärtig

die Hoffnung zu spüren, dass die zehnte Konferenz der Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention in Buenos Aires im Dezember 2004 nicht ähnlich zögerlich verlaufen sondern – nach der baldigen Ratifikation Russlands – als erste Konferenz der Vertragsstaaten des Kyoto-Protokolls frischen Wind in die internationale Klimapolitik bringen wird. Damit aus den Modellentwürfen von Mailand schließlich ein tragbares Klimaschutzregime wird.

Kontakt:

Bernd Brouns (Bernd.Brouns@wupperinst.org)

Hermann E. Ott (Hermann.Ott@wupperinst.org)

Tilman Santarius (Tilman.Santarius@wupperinst.org)

Wolfgang Sterk (Wolfgang.Sterk@wupperinst.org)

Weitere Informationen

Wuppertal Institut:

www.wupperinst.org/COP9

Earth Negotiations Bulletin mit täglichen COP-Berichten:

www.iisd.ca/climate/cop9

ECO, der täglich erscheinenden COP-Zeitung der umweltpolitischen Nichtregierungsorganisationen: www.climatenetwork.org/eco