

Die internationale Klimapolitik und die Klimarahmenkonvention

Reinhard Coenen

Vollständige bibliographische Angaben

Coenen, R.: Die internationale Klimapolitik und die Klimarahmenkonvention.
In: Kopfmüller, J.; Coenen, R. (Hrsg.): Risiko Klima. Der Treibhauseffekt als Herausforderung für Wissenschaft und Politik. Frankfurt: Campus 1997, S. 159-199
(Veröffentlichungen des Instituts für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS), Bd. 4)

Hinweis zur vorliegenden Kopie

Für die vorliegende elektronische Kopie wurde das Original gescannt und mit OCR-Software (Optical Character Recognition) bearbeitet. Das angezeigte Seitenabbild entspricht unter Berücksichtigung der Qualitätseinbußen beim Scannen dem Buchlayout. Durch die OCR-Software wurde zusätzlich die Durchsuchbarkeit des Textes ermöglicht. Auf Grund einer gewissen Fehleranfälligkeit des Verfahrens kann keine Garantie gegeben werden, dass der so erzeugte Text hundert Prozent mit dem Originaltext identisch ist. Mit Fehlern muss gerechnet werden. Eine intellektuelle Kontrolle des OCR-Ergebnisses hat nicht stattgefunden. Wird Text aus dem Dokument kopiert, basiert der exportierte Text auf dem OCR-Ergebnis und kann deshalb ebenfalls Fehler enthalten.

Die internationale Klimapolitik und die Klimarahmenkonvention

Reinhard Coenen

Gliederung

- 1. Stationen auf dem Weg zur Klimarahmenkonvention**
- 2. Das Wesen und wesentliche Elemente der Klimarahmenkonvention**
 - 2.1 Das Wesen der Klimarahmenkonvention**
 - 2.2 Die wesentlichen Elemente der Klimarahmenkonvention**
 - 2.3 Die grundlegenden Prinzipien der Klimarahmenkonvention**
 - 2.4 Die wesentlichen Verpflichtungen für die Vertragsparteien in der Klimarahmenkonvention**
 - 2.5 Die Organe der Klimarahmenkonvention**
- 3. Die Hauptstreitpunkte der Verhandlungen im Rahmen der Klimarahmenkonvention bis zur 1. Vertragsstaatenkonferenz**
 - 3.1 Die Angemessenheit der Verpflichtungen**
 - 3.2 Gemeinsame Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen (Joint Implementation)**
 - 3.3 Die Geschäftsordnung der KRK (rules of procedures)**
- 4. Die Verhandlungspositionen in den Klimaverhandlungen**
 - 4.1 Die Positionen der Industrieländer**
 - 4.2 Die Positionen innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer**
 - 4.3 Die Positionen der Non-Governmental Organizations (NGOs)**

5. Die 1. Vertragsstaatenkonferenz und ihre Ergebnisse
6. Auf dem Weg zu einem Protokoll – Die Verhandlungen nach der 1. Vertragsstaatenkonferenz
 - 6.1 Die Rezeption des 2. Assessment-Reports des IPCC
 - 6.2 Die Verhandlungen in der Ad hoc Group Berlin Mandate und die zentralen Streitpunkte
 - 6.3 Die gemeinsame Umsetzung von Maßnahmen (Joint Implementation)
7. Die 2. Vertragsstaatenkonferenz und die Genfer Ministererklärung
8. Ausblick

Anmerkungen

Literatur

1. Stationen auf dem Weg zur Klimarahmenkonvention

Obwohl die Gefahr eines anthropogenen »Klimawandels« in Wissenschaftlerkreisen in den 70er Jahren bereits intensiv diskutiert wurde, fand das Thema erst 1979 mit der von der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) veranstalteten 1. Weltklimakonferenz in Genf Aufnahme in die internationale umweltpolitische Agenda (s. Abb. 1). In der Folge wurde durch mehrere weitere internationale wissenschaftliche Symposien und Workshops der Boden für die Entwicklung der Klimarahmenkonvention bereitet (u.a. Villach 1985, Villach 1986, Bellagio 1987). Diese verschiedenen internationalen Veranstaltungen beschäftigten sich mit dem Erkenntnisstand zum Treibhauseffekt, seinen möglichen ökologischen und sozioökonomischen Folgen und mit den politischen Optionen, diesen Gefahren zu begegnen. Sie mündeten schließlich in die Forderung nach einem internationalen Regime zum Schutz des Klimas, die insbesondere auch durch den Bericht der World Commission for Environment and Development von 1987 (sog. Brundtland-Commission) gestützt wurde (World Commission on Environment and Development 1987, S. 174 ff.).

Damit begann die eigentliche politische Bearbeitung des Themas. So wurde u.a. auf einer von der kanadischen Regierung veranstalteten Konferenz im Jahr 1988 in Toronto eine Reduzierung der globalen CO₂-Emissionen um 20 % bis 2005 gegenüber dem Emissionsniveau von 1988 (Toronto target) gefordert, ebenso die Schaffung einer umfassenden Rahmenkonvention zum Schutz der Atmosphäre. In der Folge etablierten die WMO und das United Nations Environmental Programme (UNEP) im Jahre 1988 auf der Basis eines formellen Antrags der Generalversammlung (GA) der Vereinten Nationen (Resolution GA 43/53 vom 6. Dezember 1988) den Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Nach dem Auftrag der GA bestehen die Aufgaben des IPCC darin, den Stand des Wissens zum Treibhauseffekt, zu seinen möglichen Auswirkungen und zu politischen Reaktionsmöglichkeiten aufzuarbeiten. Der IPCC setzt sich zwar aus Wissenschaftlern zusammen und bezieht eine große Zahl weiterer Wissenschaftler in den Reviewprozeß seiner Berichte ein, betreibt aber selbst keine Forschung, sondern versucht, den Stand der Forschung zu evaluieren bzw. Konsens darüber herbeizuführen, was die Wissenschaft weiß

Wesentliche Stationen auf dem Weg zur Klimarahmenkonvention

1979	1. Weltklimakonferenz (WMO)
1985	Villach International Conference on the Assessment of the Role of Carbon Dioxide and of Other Greenhouse Gases in Climate Variations and Associated Impacts
1987	Villach Workshop »Developing Policies for Responding to Climate Change«
1988	Toronto-Konferenz Etablierung des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)
1990	Verabschiedung des 1. IPCC Assessment Report 2. Weltklimakonferenz Etablierung des Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention (INC/FCCC)
1991/1992	Fünf Sitzungen des INC zur Erarbeitung der Klimarahmenkonvention zwischen Februar 1991 und Mai 1992
1992	Verabschiedung der Klimarahmenkonvention (KRK) und Unterzeichnung der Klimarahmenkonvention auf der UN Conference on Environment and Development in Rio durch ca. 150 Staaten
1994	Inkrafttreten der Klimarahmenkonvention

Abb. 1

und was sie nicht weiß und wie hoch die Unsicherheiten des Wissens einzuschätzen sind. Zugleich ist der IPCC auch kein rein wissenschaftliches Gremium, sondern als »Intergovernmental Panel« zwischen Politik und Wissenschaft angesiedelt. Die Texte der sog. Summaries for Policy Makers und der Syntheseberichte zu den sog. Assessment Reports des IPCC werden Zeile für Zeile von kompetenten Regierungsvertretern international verhandelt, was, worauf noch zurückzukommen ist, auch zur Kritik an der Arbeit des IPCC führt.

Die Vorlage und Verabschiedung des 1. Assessment Reports des IPCC im Jahre 1990 und dessen Rezeption auf der 2. Weltklimakonferenz im selben Jahre verstärkten den Druck auf die internationale Staatengemeinschaft, so daß im Dezember 1990 die Vollversammlung der Vereinten Nationen mit der Resolution 45/212 den internationalen Verhandlungsprozeß zum Thema globale Klimaänderungen in Gang setzte, indem sie das Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change (INC/FCCC) schuf. Das INC erarbeitete in fünf Sitzungen unter Teilnahme von 150 Staaten und mit Unterstützung von WMO und UNEP zwischen Februar 1991 und Mai 1992 in einem mühevollen Verhandlungsprozeß die UN-Klimarahmenkonvention, die im Mai 1992 verabschiedet und im Juni 1992 in Rio auf der UN Conference on Environment and Development von über 150 Staaten unterzeichnet wurde. 90 Tage nach der Ratifizierung durch den 50. Staat trat die Konvention am 21. März 1994 in Kraft.¹

2. Das Wesen und wesentliche Elemente der Klimarahmenkonvention

2.1 Das Wesen der Klimarahmenkonvention

Als Rahmenvertrag beinhaltet die Klimarahmenkonvention (KRK) zunächst nur grundlegende Prinzipien und generelle Verpflichtungen für die Vertragsparteien und weniger völkerrechtlich verbindliche Verpflichtungen und Regelungen. Dies kommt dadurch zum Ausdruck, daß in ihrer englischen Fassung die schwächeren Begriffe »principles« und »commitments« anstelle von »ru-

les« und »obligations« verwendet werden. Letztlich bietet die KRK nur den rechtlichen Rahmen für weitere internationale Verhandlungen und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Klimaschutzpolitik.²

Trotz des Rahmencharakters der Konvention ist die vage Formulierung der meisten ihrer Elemente kritisiert worden, aber mehr als grundlegende Prinzipien und generelle Verpflichtungen waren wegen der sehr unterschiedlichen Positionen der verhandelnden Parteien im INC nicht zu erreichen. Die KRK, d.h. das Ergebnis der INC-Verhandlungen, ist ein sehr fragiler Konsens bzw. Zeichen eines eigentlich noch nicht erreichten Konsenses in der Substanz, wie die zähen und schwierigen Verhandlungen in den weiteren Sitzungen des INC und auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz (1. VSK) im letzten Jahr in Berlin sowie bei den nachfolgenden Verhandlungen in den Organen der KRK gezeigt haben. Deshalb konnten die Ergebnisse der 1. VSK auch nur von Insidern des internationalen Verhandlungsprozesses als Erfolg gewürdigt werden, während der erzielte minimale Fortschritt, das sog. »Berlin Mandate«, in der Öffentlichkeit vorwiegend auf Unverständnis stieß.

2.2 Die wesentlichen Elemente der Klimarahmenkonvention

Zielsetzung der Konvention

Das Endziel der Konvention, wie es in Artikel 2 formuliert wird, ist es, »die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird. Ein solches Niveau sollte innerhalb eines Zeitraums erreicht werden, der ausreicht, damit sich die Ökosysteme auf natürliche Weise den Klimaänderungen anpassen können, die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird und die wirtschaftliche Entwicklung auf nachhaltige Weise fortgeführt werden kann«.

Zu der Frage, wo ein solches kritisches Niveau liegen könnte, welche Reduktionserfordernisse sich für die Emissionen von Treibhausgasen aus der Zielsetzung ergeben und in welchen Zeiträumen diesen nachzukommen ist, schweigt sich die KRK aus.

Durch den zweiten Satz von Artikel 2 der KRK wird verdeutlicht, daß ökonomische und andere Belange bei der Realisierung klimapolitischer Ziele zu berücksichtigen sind; der Abwägung klimapolitischer Erfordernisse mit anderen Belangen soll durch eine entsprechende Gestaltung des Zeitrahmens zur Erreichung des endgültigen Ziels der KRK Rechnung getragen werden.

2.3 Die grundlegenden Prinzipien der Klimarahmenkonvention

Die Vertragsparteien haben sich in der KRK auf verschiedene grundlegende Prinzipien geeinigt, die bei den von ihnen zu treffenden Maßnahmen zur Erfüllung des Endziels der Konvention leitend sein sollen. Sie befinden sich in Artikel 3; ihre Begründungen lassen sich aus der Präambel ableiten.

Die wichtigsten Prinzipien sind die folgenden:

- *Das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten der Vertragsparteien und ihrer jeweiligen Fähigkeiten, zum Schutz des Klimas beizutragen (Art. 3.1 KRK).*

Dieses Prinzip ist als eines der wichtigsten anzusehen, insbesondere deswegen, weil sich nach ihm die Verpflichtungen der Industrie- und Entwicklungsländer differenzieren. Durch das Prinzip wird drei Dingen Rechnung getragen:

- erstens den unterschiedlichen sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen in Industrie- und Entwicklungsländern und ihren Fähigkeiten, zum Klimaschutz beitragen,
- zweitens der Tatsache, daß der größte Teil der früheren und gegenwärtigen Emissionen aus den entwickelten Ländern stammt, und
- drittens dem berechtigten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nachholbedarf der Entwicklungsländer, dessen Deckung noch zu einem Ansteigen der Treibhausgasemissionen führen wird.

Aus diesen Gründen, so heißt es in Artikel 3.1, sollen die Industrieländer, die sog. Annex I-Staaten, bei der Bekämpfung der Klimaänderungen und ihrer nachteiligen Auswirkungen die Führung übernehmen.

Wurde das Prinzip zunächst vorwiegend in bezug auf die Differenzierung der Verpflichtungen von Industrieländern und Ent-

wicklungsländern ausgelegt, so wird neuerdings verstärkt auch innerhalb der Gruppe der Industrieländer auf seine Anwendung gepocht, indem auch bei dieser Ländergruppe Differenzierungen in den Verpflichtungen nach den jeweiligen Leistungsfähigkeiten und unterschiedlichen Ausgangsbedingungen gefordert werden.

- *Das Prinzip der Berücksichtigung der speziellen Bedürfnisse und besonderen Gegebenheiten insbesondere der Entwicklungsländer (Art. 3.2).*

Mit diesem Prinzip wird anerkannt, daß möglicherweise gerade Entwicklungsländer besonders anfällig für die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen sind, z.B. Inselstaaten und Küstenländer unter ihnen. Daraus leitet sich die später noch anzusprechende Verpflichtung der Industrieländer ab, solche Länder bei Klimaschutzmaßnahmen und auch bei eventuell erforderlichen Anpassungsmaßnahmen zu unterstützen.

Gleichzeitig fordert das Prinzip, daß auch die Belange der Vertragsparteien, vor allem derjenigen unter den Entwicklungsländern, die eine besondere Last bei der Erfüllung des Übereinkommens zu tragen haben, voll berücksichtigt werden sollen. Hierauf berufen sich in den Verhandlungen u.a. die OPEC-Länder wegen ihrer wirtschaftlichen Abhängigkeit von Einkünften aus Ölexporten, die durch Klimaschutzmaßnahmen reduziert werden könnten.

- *Das Vorsorgeprinzip (Art. 3.3).*

Nach diesem Prinzip sollen die Vertragsparteien Vorsorgemaßnahmen treffen, um den Ursachen von Klimaänderungen vorzubeugen, sie zu verhindern oder so gering wie möglich zu halten und die nachteiligen Auswirkungen abzuschwächen, wobei das Fehlen völliger wissenschaftlicher Sicherheit kein Grund zum Aufschub sein soll. Zugleich sollen Politiken und Maßnahmen kostengünstig sein. Dieses Prinzip ist schwierig zu operationalisieren und öffnet Tor und Tür für unterschiedliche Interpretationsmöglichkeiten, z.B. bezüglich der Frage, bei welchem Stand des Wissens das Prinzip zur Anwendung kommen soll. Die Formulierung, daß bei der Anwendung des Prinzips auf günstige Kosten zu achten ist, schwächt das Prinzip noch weiter ab und kann instrumentalisiert werden, um Vorsorgemaßnahmen, die keine sog. No-regret-Maßnahmen (Maßnahmen ohne ökonomische Einbußen) sind, trotz deutlicher Indizien für

die Gefahr globaler Klimaveränderungen zurückzustellen bzw. zu verzögern.

- *Das Recht der Vertragsparteien, eine nachhaltige Entwicklung zu fördern (Artikel 3.4)*

Im Konventionstext heißt es, daß die Vertragsparteien nicht nur das Recht haben, eine nachhaltige Entwicklung zu fördern, sondern auch dies tun sollen. Dabei sollen sie Maßnahmen zum Klimaschutz in ihre Entwicklungsprogramme entsprechend ihren speziellen Verhältnissen einbinden, wobei zu berücksichtigen ist, daß wirtschaftliche Entwicklung die wesentliche Voraussetzung für die Durchführung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Klimaänderungen ist. Auch dieses Prinzip läßt vielfältige Interpretationen durch die Vertragsparteien zu, so beispielsweise die, daß nachhaltige Entwicklung gleich wirtschaftliche Entwicklung ist und dieser Priorität eingeräumt werden darf bzw. Klimaschutz nicht zu Lasten wirtschaftlicher Entwicklung gehen darf. Die Industrieländer könnten hieraus die Folgerung ableiten, daß sie auf keinen Fall zu Klimaschutzmaßnahmen verpflichtet werden können, die zu Wachstumsverlusten führen könnten.

- *Das Prinzip der Zusammenarbeit der Vertragsparteien bei der Förderung eines tragfähigen und offenen internationalen Wirtschaftssystems, das zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum in allen Vertragsparteien führt (Art. 3.5).*

Durch die Befolgung dieses Prinzips sollen alle Vertragsparteien, insbesondere die Entwicklungsländer, in die Lage versetzt werden, die Probleme der Klimaänderungen besser zu bewältigen. Gleichzeitig soll gewährleistet werden, daß gemeinsame, aber auch einseitige Maßnahmen nicht zu Beschränkungen des freien Welthandels führen.

Grundsätzlich lassen alle Prinzipien wegen ihrer vagen Formulierungen und ihrer verschiedenen einschränkenden Vorbehalte vielfältige Interpretationsmöglichkeiten zu und können deshalb durch die Vertragsparteien in den Verhandlungen über wirksame Maßnahmen zum Klimaschutz für ihre jeweiligen Interessenlagen instrumentalisiert werden. Dies erschwert Fortschritte in Richtung einer wirksamen internationalen Klimapolitik erheblich, wie die bisherigen Verhandlungen nach der Verabschiedung der KRK deutlich gezeigt haben.

2.4 Die wesentlichen Verpflichtungen für die Vertragsparteien in der Klimarahmenkonvention

Die in der KRK niedergelegten Verpflichtungen werden durch das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten der Vertragsparteien differenziert. So gibt es erstens Verpflichtungen, die allen Vertragsparteien auferlegt sind, und zweitens Verpflichtungen, die nur die Industrieländer bzw. die Annex I-Länder betreffen. Schließlich gibt es drittens zusätzliche Verpflichtungen für die sog. Annex II-Länder; dies sind die Annex I-Länder ausschließlich der ehemaligen Ostblockstaaten. Im wesentlichen decken sich die Annex II-Staaten mit den Mitgliedsländern der OECD. Mit dieser zusätzlichen Differenzierung wird der geringeren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Industrieländer des ehemaligen Ostblocks, der sog. »Countries in Economic Transition«, Rechnung getragen.

Verpflichtungen aller Vertragsparteien

Alle Vertragsparteien haben nach der Konvention (Art. 4.1) u.a. folgende Verpflichtungen:

1. Sie haben Inventare für Emissionen und Senken für alle nicht durch das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht geregelten Treibhausgase zu erstellen, in regelmäßigen Abständen zu aktualisieren und zu veröffentlichen, wobei vergleichbare, noch zu vereinbarenden Methoden anzuwenden sind.
2. Sie haben nationale und regionale Programme zu erarbeiten, umzusetzen, zu veröffentlichen und regelmäßig zu aktualisieren, in denen ihre Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasen (Emissionsreduktion und Abbau durch Senken) und zur Erleichterung der Anpassung an mögliche Klimaänderungen vorgesehen sind.
3. Sie sollen die Entwicklung, Anwendung und Diffusion von Technologien, Methoden und Verfahren, die zur Reduzierung oder Verhinderung von Treibhausgasemissionen beitragen, fördern und dabei zusammenarbeiten. Dies bezieht auch den Transfer von Technologien ein.

Weitere Verpflichtungen betreffen

- die Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung und Erhaltung von Senken und Speichern für Treibhausgase,
- die Vorbereitung und Entwicklung von Maßnahmen zur Anpassung an mögliche Auswirkungen von Klimaänderungen,
- die Förderung naturwissenschaftlicher, technischer und sozioökonomischer Forschung und der Klimabeobachtung, die das Verständnis von Ursachen, Auswirkungen, Ausmaß, zeitlichem Ablauf und sozioökonomischen Auswirkungen von Klimaänderungen verbessern können,
- die Förderung des umfassenden und ungehinderten Austauschs von klimarelevanten Informationen,
- die Förderung von Bildung, Ausbildung und öffentlichem Bewußtsein auf dem Gebiet der Klimaänderungen.

Dabei wird jeweils in der Konvention gefordert, daß die Vertragsstaaten bei der Erfüllung dieser Verpflichtungen zusammenarbeiten sollen.

Für die Entwicklungsländer sind die o.g. Verpflichtungen zunächst die einzigen, die ihnen im Rahmen der Konvention auferlegt wurden. Sie werden von verschiedenen Entwicklungsländern in den Verhandlungen so interpretiert, daß sie bisher zu keinen eigenfinanzierten Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen verpflichtet sind.

Verpflichtungen der entwickelten Länder gemäß Annex I

Die Annex I-Länder haben darüber hinaus die folgenden Verpflichtungen:

Sie sollen nationale Politiken beschließen und entsprechende Maßnahmen zur Abschwächung der Klimaänderungen ergreifen, indem sie ihre Emissionen von Treibhausgasen begrenzen und Senken und Speicher schützen oder erweitern. Damit sollen sie, wie es in Art. 4.2 (a) heißt, zeigen, »daß die entwickelten Länder bei den Änderungen der längerfristigen Trends bei den anthropogenen Emissionen in Übereinstimmung mit dem Ziel des Übereinkommens die Führung übernehmen und zwar in der Erkenntnis, daß eine Rückführung der Emissionen zu einem früheren Niveau anthropogener Emissionen von Kohlendioxid und anderen nicht durch das Montrealer Protokoll geregelten Treibhausgasen bis zum Ende dieses Jahrzehnts zu einer solchen Änderung beitragen würde«. In dieser versteckten Form ist die einzige quantifizierte

Reduktionsverpflichtung von Treibhausgasemissionen in der KRK formuliert, nämlich die Begrenzung der Emissionen bis zum Jahre 2000 auf dem Niveau von 1990, wobei das Basisjahr 1990 für die Rückführung erst in Art. 4.2 (b) genannt wird. Ob man diese Formulierung als verbindliche Verpflichtung interpretieren kann, darf bezweifelt werden. Wie später noch gezeigt werden wird, werden die meisten der Annex I-Länder dieses Ziel nicht erreichen.

Art. 4.2 (b) sieht darüber hinaus vor, daß die Annex I-Staaten in nationalen Berichten (gemäß Art. 12), die sechs Monate nach Inkrafttreten der Konvention und danach in regelmäßigen Abständen vorzulegen sind, ausführlich darstellen sollen, daß sie entsprechende Maßnahmen ergriffen haben und welche Verringerungen von Emissionen sich daraus voraussichtlich ergeben werden. Die Annex I-Staaten werden damit verpflichtet, belastbare Emissionsprognosen zu erarbeiten und vorzulegen.

Die Einführung eines solchen ausführlichen Berichtssystems in der Klimarahmenkonvention, das die wirksame Prüfung der Erfüllung der Verpflichtungen gewährleisten soll, wird als ein wichtiges Element angesehen, das bei anderen Konventionen in der Vergangenheit zu wenig berücksichtigt wurde. Der Erarbeitung standardisierter Richtlinien für ein solches Berichtssystem wurde so auch in den bisherigen Verhandlungen großes Gewicht beigegeben.

Schließlich enthält der darauffolgende Absatz 4.2(d) die wichtige Bestimmung, daß auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz (1. VSK) die Angemessenheit der Verpflichtungen gemäß Buchstaben (a) und (b) vor dem Hintergrund der besten verfügbaren wissenschaftlichen Informationen geprüft werden soll und daß die 1. VSK Maßnahmen ergreifen kann, die auch Änderungen der Verpflichtungen gemäß Buchstaben a) und b) beinhalten können.

Wie später noch dargestellt wird, war die Prüfung der Angemessenheit der bisherigen Verpflichtungen einer der heikelsten Streitpunkte der 1. VSK.

Nachzutragen bei den Verpflichtungen der Annex I-Länder ist noch, daß diese gemäß Art. 4.2(a) Politiken und Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasen durch Emissionsreduktionen oder den Ausbau von Senken auch gemeinsam durchführen und andere Vertragsparteien dabei unterstützen können. Hiermit wird ein weiterer wichtiger Streitpunkt der bisherigen Verhandlungen nach der Verabschiedung der Konvention angesprochen, nämlich

der der gemeinsamen Umsetzung von Maßnahmen bzw. des Joint Implementation, auf den nachher noch einzugehen sein wird.

Zusätzliche Verpflichtungen der Annex II-Länder

Wie oben bereits dargestellt, haben die Annex I-Länder, die nicht zu den ehemaligen Ostblockländern (Terminologie der Konvention: Länder, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden) gehören, aufgrund ihrer höheren wirtschaftlichen Leistungskraft zusätzliche Verpflichtungen. Sie bestehen darin, daß diese Staaten neue und zusätzliche Mittel bereitstellen sollen, um die vereinbarten vollen Kosten für die Erstellung der Nationalberichte der Entwicklungsländer gemäß Artikel 12 zu tragen. Außerdem sollen sie den Entwicklungsländern Mittel bereitstellen, um die vereinbarten vollen Mehrkosten (full incremental cost) der Maßnahmen zu tragen, die diesen bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen – gemäß Art. 4. – entstehen. Dies schließt auch Mittel für den Technologietransfer ein.

Weiterhin haben die Annex II-Länder die Verpflichtung, die Entwicklungsländer, die besonders anfällig gegenüber Klimaänderungen sind, zu unterstützen, u.a. auch dabei, die Kosten von Anpassungsmaßnahmen an Auswirkungen von Klimaveränderungen zu tragen.

Schließlich haben sie alle nur möglichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Technologietransfer an andere Vertragsparteien, insbesondere an Entwicklungsländer, zu fördern, zu erleichtern und zu finanzieren. Den Verpflichtungen zum Finanz- und Technologietransfer kommt in der KRK insofern besondere Beachtung zu, als die Entwicklungsländer ihren Verpflichtungen nur so weit nachkommen müssen, wie die Industrieländer ihre Verpflichtungen in dieser Hinsicht erfüllen (Art. 4.7).

2.5 Die Organe der Klimarahmenkonvention

Höchstes Gremium der KRK ist die Vertragsstaatenkonferenz, die jährlich zusammentritt; sie ist für die Überprüfung der Durchführung der KRK zuständig und faßt alle Beschlüsse, um die wirksame Durchführung des Übereinkommens zu fördern.

Das Sekretariat der KRK, das nach dem Beschluß der 1. VSK inzwischen in Bonn eingerichtet wurde, dient der Erfüllung verschiedener administrativer Aufgaben, bereitet die Sitzungen der VSK und der Nebenorgane vor und erarbeitet die entsprechenden Sitzungsunterlagen und Berichte über ihre Aktivitäten.

Des weiteren sind zwei sog. Nebenorgane eingesetzt:

- zum einen das Nebenorgan für wissenschaftliche und technologische Beratung (SBSTA = Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice), das die VSK in wissenschaftlichen und technologischen Fragen berät, u.a. bei der Beurteilung des wissenschaftlichen Erkenntnisstandes auf dem Gebiet der Klimaänderungen und ihrer Folgen und bei der Identifikation vorhandener leistungsfähiger Technologien zum Schutz des Klimas;
- zum anderen das Nebenorgan für die Durchführung des Übereinkommens (SBI = Subsidiary Body for Implementation), das die VSK bei der Beurteilung und Überprüfung der wirksamen Durchführung des Übereinkommens unterstützt. Beide Nebenorgane stehen allen Staaten offen und setzen sich aus für die Aufgaben der Nebenorgane fachlich kompetenten Regierungsvertretern zusammen.

In der Praxis der Verhandlungen in der VSK, dem SBSTA und dem SBI ist es teilweise, u.a. auch aus Kostengründen, Usus, daß die gleichen Regierungsvertreter Funktionen in allen drei Organen und zudem in speziell eingesetzten Ad-hoc-Gruppen, z.B. in der von der 1. VSK eingesetzten Ad-hoc-Gruppe »Berlin Mandate«, wahrnehmen, so daß es quasi zu einer »In-sich-Beratung« kommt.

Nicht offiziell Organe der KRK sind der IPCC und die Global Environmental Facility (GEF); sie spielen aber im Rahmen der KRK eine wesentliche Rolle. Der GEF ist im wesentlichen die Aufgabe des sog. Finanzmechanismus übertragen, d.h. die Durchführung der finanziellen Operationen im Rahmen der KRK, z.B. bei der finanziellen Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen und beim Technologietransfer.

Der IPCC ist als wichtigste Quelle der KRK für wissenschaftliche Expertise auf dem Gebiet der Klimaänderungen, ihrer Folgen und möglicher Reaktionsstrategien anzusehen. So stand, wie weiter unten noch zu behandeln ist, die Rezeption des 1995 vorgelegten 2. Assessment-Reports des IPCC im Zentrum der 2. VSK in

Genf (1996) und der Sitzungen des SBSTA. Außerdem fertigt der IPCC auf Bitten der Konventionsgremien Berichte zu ausgewählten wissenschaftlichen Fragen an.

3. Die Hauptstreitpunkte der Verhandlungen im Rahmen der Klimarahmenkonvention bis zur 1. Vertragsstaatenkonferenz

Die Hauptstreitpunkte der Verhandlung in den nach der Verabschiedung der KRK folgenden INC-Sitzungen und auf der 1. VSK in Berlin waren die folgenden:

- die Angemessenheit der Verpflichtungen in der KRK,
- die gemeinsame Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen (Joint Implementation) und
- die Geschäftsordnung der Vertragsstaatenkonferenz.

3.1 Die Angemessenheit der Verpflichtungen

Der zentrale Streitpunkt war hier, ob die Begrenzungs- bzw. Reduktionsverpflichtungen der KRK in Artikel 4.2(a) und (b) angemessen sind. Wie bereits erwähnt, enthält dieser Artikel in sehr versteckter Form die Verpflichtung für die Industrieländer, die Emissionen der nicht durch das Montrealer Protokoll geregelten Treibhausgase bis zum Jahr 2000 auf dem Niveau von 1990 zu stabilisieren bzw. sie auf dieses zurückzuführen. Schon die Formulierung, daß damit demonstriert werden soll, daß die Annex I-Staaten bei der Veränderung des langfristigen Trends die Führung übernehmen, zeigt, daß die meisten Länder zum Zeitpunkt der Verhandlungen des Konventionstextes der Meinung waren, daß diese Verpflichtung nicht ausreichend ist, um das Endziel der KRK zu erfüllen. Darüber hinaus ist zu erwarten, daß die Emissionen in den Entwicklungsländern noch steigen werden. Selbst eine Stabilisierung der CO₂-Konzentration in der Atmosphäre auf dem hohen Niveau von 750 ppmv würde aufgrund der CO₂-Akkumulation ein Absinken der CO₂-Emissionen unter die Werte von 1990 erfordern.

Wie steht es nun mit der Einhaltung der Stabilisierungsverpflichtung seitens der Annex I-Staaten? Eine Analyse der Projek-

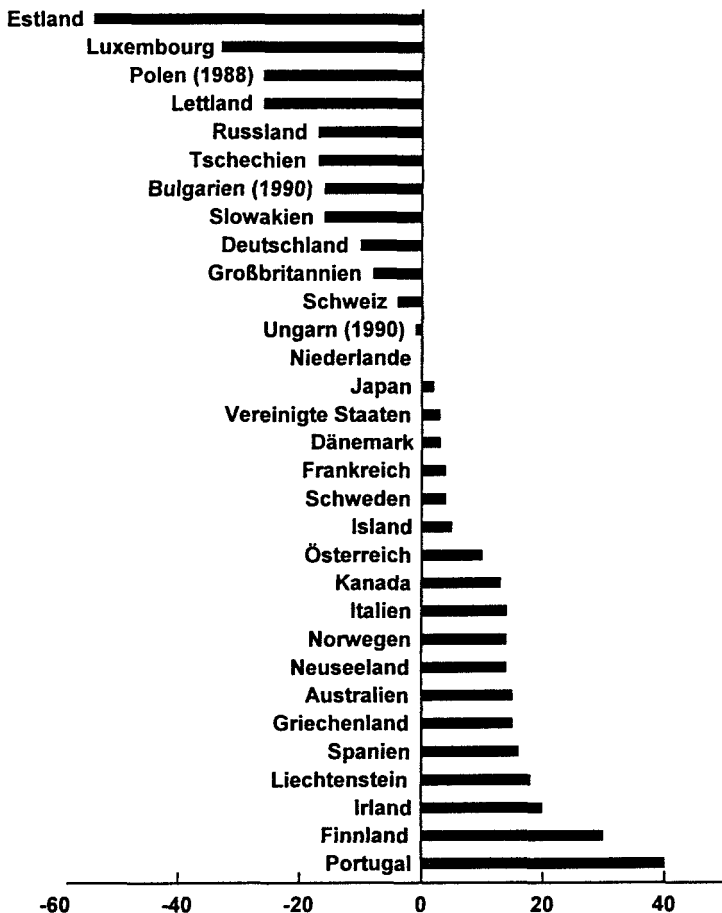
tionen der Treibhausgasemissionen in den Nationalberichten der Annex I-Länder gemäß KRK Art. 12, zeigt, daß viele der Industrieländer die Stabilisierungsnorm nicht erreichen werden, weder bei CO₂ noch bei den Gesamtemissionen von nicht durch das Toronto-Protokoll geregelten Treibhausgasen.³

Betrachtet man die Emissionen von CO₂ ohne Senkenveränderungen (excluding land use change and forestry (s. Abb. 2)), so prognostizieren 17 der Annex I-Länder einen Anstieg ihrer CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2000 gegenüber 1990, sofern keine zusätzlichen Maßnahmen ergriffen werden. Auf diese Länder entfiel ein Anteil von etwa 61 % der CO₂-Emissionen der Annex I-Länder im Jahr 1990. 14 Länder mit einem Anteil von 38 % an den Gesamtemissionen an CO₂ der Annex I-Länder erreichen nach den Projektionen eine Stabilisierung oder einen Rückgang der Emissionen gegenüber 1990 (FCCC/CP/1996/12, S. 12). Diese Länder umfassen die EU-Länder Dänemark, Deutschland, Luxemburg, die Niederlande und Großbritannien sowie die Schweiz und acht ehemalige Ostblockstaaten. Betrachtet man die Gesamtemissionen von nicht durch das Montrealer Protokoll geregelten Treibhausgasen (ohne Senkenveränderungen), so ändert sich das Bild nicht entscheidend. Die USA als größter Emittent erreichen dann allerdings fast die Stabilisierungsnorm.

Gemäß den Detail-Analysen der Nationalberichte (In-depth reviews) ist zu erwarten, daß für die meisten der Annex-I-Länder die CO₂-Emissionen und damit auch die gesamten Treibhausgasemissionen nach 2000 wieder oder weiter ansteigen werden, wenn diese Länder nicht zusätzliche Reduktionsmaßnahmen ergreifen. Insgesamt ist das Bild sehr ernüchternd. Bei den ehemaligen Ostblockländern ist die Unterschreitung im wesentlichen auf den wirtschaftlichen Zusammenbruch und die damit verbundenen drastischen Emissionsreduzierungen zurückzuführen, ähnliches gilt teilweise für Deutschland aufgrund des industriellen Niedergangs in den Neuen Bundesländern. In den OECD-Ländern ist so – von Ausnahmen abgesehen – von einer effektiven Klimaschutzpolitik bisher noch wenig zu bemerken.

Angesichts der Schwierigkeiten vieler Annex I-Länder, das gegenwärtige Stabilisierungsziel zu erreichen, war es nicht verwunderlich, daß vor der 1. VSK viele dieser Länder verschärften Reduktionsverpflichtungen nach 2000 zögernd bis ablehnend gegenüberstanden, insbesondere wenn sie schon relativ kurzfristig nach

Prognostizierte Veränderungen der CO₂-Emissionen für das Jahr 2000 gegen- über dem Emissionsniveau 1990 für Annex I-Länder in %



Quelle: FCCC/CP/1996/12

Abb. 2

2000 eingeführt würden. Reduktionsziele und Zeitpläne (targets and timetables) und ihre Niederlegung in einem Protokoll oder einem anderen rechtlichen Instrument zur KRK sind deshalb der wohl wichtigste, aber auch umstrittenste Verhandlungsgegenstand in den bisherigen, aber auch zukünftigen Klimaverhandlungen.

3.2 Gemeinsame Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen (Joint Implementation)

Die KRK sieht die Möglichkeiten einer gemeinsamen Umsetzung von Reduktionsmaßnahmen vor (Art. 4.2 (a)). Die hinter dem Konzept Joint Implementation (JI) stehende Überlegung ist, daß es für die Industrieländer kostengünstiger sein könnte, Reduktionsmaßnahmen in Entwicklungsländern oder den ehemaligen Ostblockstaaten durchzuführen und sich die dabei erzielten Emissionsreduktionen auf ihre nationalen Reduktionsverpflichtungen gutschreiben zu lassen (sog. crediting), als solche Maßnahmen im eigenen Land zu realisieren, wo schon ein vergleichsweise hoher Effizienzstandard bei der Begrenzung von Treibhausgasemissionen erreicht ist. Das Konzept ist aber zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern heftig umstritten. Die Entwicklungsländer sehen in dem Konzept den Versuch der Industrieländer, sich ihrer besonderen Verantwortung zu entziehen und auf eigene nationale Maßnahmen zu verzichten. Zudem befürchten die Entwicklungsländer, daß sie – nach Ausnutzung der kostengünstigen Reduktionspotentiale in ihren Ländern durch Joint Implementation – mit den kostenträchtigeren Maßnahmen konfrontiert werden, wenn im Verlaufe zukünftiger Verhandlungen auch für sie Reduktionsverpflichtungen vereinbart werden. Umstritten ist auch, ob der jetzige Text der KRK überhaupt JI zwischen Industrie- und Entwicklungsländern vorsieht, da die Passagen zur gemeinsamen Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen in Artikel 4.2(a) und (b) allein die Verpflichtungen der Annex I-Staaten betreffen. Allerdings gibt es auch einige Entwicklungsländer, die aus der negativen Position zu JI ausscheren. Die ehemaligen Ostblockländer stehen JI positiv gegenüber, da sie sich erheblichen Finanzaufschub und die Modernisierung ihrer Energieindustrie davon versprechen.

3.3 Die Geschäftsordnung der KRK (rules of procedures)

Ein weiterer heftig umstrittener Punkt ist die Geschäftsordnung der KRK und hier insbesondere die Frage, mit welchen Mehrheiten Beschlüsse der VSK gefaßt werden dürfen. Die OPEC-Länder vor allem insistieren darauf, daß Beschlüsse über substantielle Fragen, insbesondere über Protokolle oder andere rechtliche Instrumente zur KRK, wie bei der UNO üblich, im Konsens gefaßt werden müssen. Einige Annex I-Staaten wiederum, darunter auch EU-Mitgliedsstaaten, bestehen darauf, daß Beschlüsse mit finanziellen Auswirkungen für die Vertragsparteien im Rahmen des Finanzmechanismus der Konvention im Konsens getroffen werden müssen. Auf der 1. VSK konnte man sich nicht über die Geschäftsordnung einigen. Da auch auf der 2. VSK im Jahr 1996 in Genf keine Lösung erreicht wurde – diskutiert werden sog. double majorities mit Zwei-Drittel- oder Drei-Viertel-Mehrheiten, jeweils in der Gruppe der Industrieländer und der Entwicklungsländer –, stellt dieses Problem ein ernsthaftes Hindernis für die zukünftige Einführung verschärfter Verpflichtungen dar.

Der Ausweg, im Falle einer Nichteinigung, könnte in einem Amendment zur Konvention bestehen, das dann dem üblichen Ratifizierungsprozeß unterliegen und nur jene Länder verpflichten würde, die es ratifizieren würden. Aber auch bei diesem Weg ist nach Artikel 15 der Konvention möglichst ein Konsens anzustreben. Wenn ein solcher trotz aller Bemühungen nicht erreicht werden kann, so kann ein Amendment mit Drei-Viertel-Mehrheit angenommen werden.

4. Die Verhandlungspositionen in den Klimaverhandlungen

In den bisherigen Klimaverhandlungen haben sich verschiedene Interessengruppen von Ländern formiert, die mit jeweils mehr oder weniger koordinierten Positionen auftreten. Durch das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten hat die KRK selbst zwei Ländergruppen mit jeweils spezifischen Interessenlagen geschaffen, nämlich die der Industrie- und

der Entwicklungsländer. Darüber hinaus haben sich innerhalb dieser Gruppen gewisse Interessenkoalitionen gebildet.

Auf seiten der Industrieländer sind dies die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, die als solche ebenfalls Vertragspartner ist, die sog. JUSCANS-Gruppe (Japan, USA, Canada, Australien, Neuseeland), der sich auf der 1. VSK Norwegen und die Schweiz angeschlossen haben (jetzt JUSSCANNNS), und die EITs (Economies in Transition to a Market Economy), die mittel- und osteuropäischen Länder, sprich die ehemaligen Ostblockstaaten.

Die Entwicklungsländer treten in den Verhandlungen zunächst als Gruppe G 77 plus China auf, wobei die Gruppe inzwischen deutlich mehr als 77 Länder umfaßt.⁴ Innerhalb dieser sehr heterogenen Gruppe, die Schwellenländer, Entwicklungsländer, die Least Developed Countries und OPEC-Länder umfaßt, haben sich Untergruppen gebildet, die je nach speziellen Interessenlagen abweichende Positionen zur Mehrheit der G 77 plus China vertreten, so z.B. die OPEC-Staaten und die Alliance of Small Island States (AOSIS).

Nicht offiziell mit am internationalen Verhandlungstisch sitzen die Non-Governmental Organisations (NGO); NGOs können aber auf Antrag an den Verhandlungen im Rahmen der Klimarahmenkonvention als Beobachter teilnehmen (Art. 7.6). Unter den NGOs gibt es insbesondere zwei Gruppen, die versuchen, auf die Verhandlungen Einfluß zu nehmen:

- die ökologisch orientierten Organisationen
und
- die wirtschaftsnahen Organisationen,

die natürlich unterschiedliche Interessenlagen haben.

4.1 Die Positionen der Industrieländer

Die Position der JUSSCANNNS

Zu den JUSSCANNNS gehören die USA, der größte Emittent von Treibhausgasen, wodurch ihnen eine hohe Bedeutung zukommt, da global wirkungsvolle Klimaschutzmaßnahmen die Beteiligung der USA erfordern. Außerdem könnten sie potentiell als derzeit einzig verbliebene Weltmacht erheblichen machtpolitischen Ein-

fluß im Sinne einer anspruchsvollen Klimapolitik ausüben. Neben den USA gehören dieser Gruppe auch Australien und Canada an, die wie die USA große Kohleproduzenten sind. Diese drei Länder, die zugleich auch relativ verschwenderisch mit Energie umgehen, waren in den bisherigen Verhandlungen seitens der Industrieländer die größten Blockierer bezüglich der Verschärfung bestehender Reduktionsverpflichtungen. Entsprechend ihrer Interessenposition befürworteten sie, insbesondere die USA, zugleich einen möglichst schnellen Einstieg in Joint Implementation und traten vor der 1. VSK für ein Crediting bereits in der Pilotphase ein. Auch die Erweiterung der Gruppe auf der 1. VSK durch die Schweiz und Norwegen führte zumindest bis zur 2. VSK nicht zu einer deutlichen Aufweichung der durch diese drei Länder primär bestimmten Position der JUSSCANNNS. Auf der 2. VSK in Genf haben die USA eine gewisse Kehrtwende erkennen lassen, während sich die Position Australiens eher in negativer Hinsicht verhärtet hat. Die JUSSCANNNS treten in den Verhandlungen in den verschiedenen Organen der Konvention einzeln auf, während die nachfolgend beschriebenen Gruppen ihre Positionen in der Regel jeweils durch einen Sprecher, d.h. ein Mitglied der Gruppe, einbringen. Die JUSSCANNNS-Gruppe ist deshalb eher als ein »loses Bündnis« zu betrachten.

Die Position der EU

Die Position der EU kann im Vergleich zu der der JUSSCANNNS als fortschrittlicher angesehen werden. Die EU ist allerdings kein monolithischer Block, da es auch in ihr eine Nord-Süd-Problematik gibt. Die südlichen Länder machen einen wirtschaftlichen Nachholbedarf geltend und behalten sich damit auch noch ein deutliches Ansteigen ihrer Emissionen vor. Die EU hat sich deshalb nur als Gesamtheit zur Stabilisierung ihrer Emissionen auf dem Niveau von 1900 bis zum Jahr 2000 verpflichtet.

Die EU befürwortete bereits vor der 1. VSK von vornherein ein anspruchsvolles Verhandlungsmandat zur Entwicklung eines Protokolls und setzte sich für eine Pilotphase für Joint Implementation ein. Deutschland hatte innerhalb der EU in den der 1. VSK vorangehenden INC-Sitzungen durch die Vorlage des sog. Elementpapiers für ein Klimaprotokoll eine Führungsrolle gespielt und sich auch auf der 1. VSK vehement für ein anspruchsvolles

Mandat ausgesprochen. Die EU wollte außerdem auf der 1. VSK eine Fortschreibung des CO₂-Stabilisierungsziels für die Annex I-Staaten über das Jahr 2000 hinaus erreichen.

Innerhalb der EU haben sich bisher insbesondere die Niederlande, Deutschland, Dänemark, Österreich und Schweden und neuerdings auch Großbritannien als progressiv in Sachen Klimaschutz hervorgetan. Für die EU tritt in den Verhandlungen als Sprecher jeweils das Land auf, das die EU-Präsidentschaft innehat; die eingebrachten Stellungnahmen bzw. Positionen werden innerhalb der EU jeweils Zeile für Zeile abgestimmt.

Die Common Interest Group

Die JUSSCANNIS-Gruppe und die Mitgliedsländer der EU, d.h. alle jene Staaten, denen als Annex II-Staaten die stärksten Verpflichtungen insbesondere auch finanzieller Art gegenüber den Entwicklungsländern auferlegt wurden, versuchen in der sog. Common Interest Group trotz teilweise großer Positionsunterschiede bezüglich der Angemessenheit der Verpflichtungen ihre Positionen in gewissem Umfang abzustimmen bzw. abzuklären. Die Länder in der Common Interest Group decken sich weitgehend mit den OECD-Ländern.

Die Position der EITs

Die ehemaligen Ostblockstaaten haben in der Gruppe der Annex I-Staaten keine Probleme, das Stabilisierungsziel 2000 zu erreichen, da ihre CO₂-Emissionen nach dem wirtschaftlichen Niedergang infolge des Zerfalls des Ostblocks rapide gesunken sind (s. Abb. 2). Da sie jedoch mit einem zunehmenden wirtschaftlichen Aufschwung rechnen, haben sie kein besonderes Interesse an verschärften Verpflichtungen nach 2000 und verhalten sich eher abwartend. Die GUS mit erheblichen Kohle- und Ölinteressen steht dabei eher der blockierenden Haltung anderer Kohle- und Ölländer näher. Der Koordinierungsgrad innerhalb der Gruppe der EITs ist eher niedrig, sie treten in den Verhandlungen jeweils einzeln auf.

4.2 Die Positionen innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer

Die Positionen der G77 plus China

Die Entwicklungsländer treten in den Klimaverhandlungen trotz großer Heterogenität der Ausgangslagen und der Interessen als Block in Form der Gruppe 77 plus China jeweils mit einem gewählten Sprecher auf. Trotz ihrer Heterogenität ist ihre Position in einem Aspekt eindeutig: Keine zusätzlichen Verpflichtungen für die Entwicklungsländer, wobei diese Position am härtesten von den aufstrebenden Schwellenländern wie China, Indien, anderen ostasiatischen Staaten und Brasilien vertreten wird. Diese Schwellenländer befürchten, daß der Versuch unternommen werden könnte, ihnen aufgrund der zunehmenden wirtschaftlichen Prosperität in naher Zukunft ebenfalls Reduktionsverpflichtungen aufzuerlegen, eine Befürchtung, die – da Industrieländer entsprechende Positionen äußern – durchaus berechtigt ist.

Bezüglich der Angemessenheit der Verpflichtungen der Annex I-Länder waren dagegen die Positionen der G 77 plus China vor der 1. VSK gespalten. Die Alliance of Small Island States (AOSIS) und einige andere Entwicklungsländer waren eindeutig für eine Verschärfung der Verpflichtungen für die Annex I-Staaten, während Schwellenländer wie China und die OPEC-Staaten sehr negativ gegenüber weiteren Verpflichtungen eingestellt waren, auch wenn sie selbst zunächst nicht betroffen gewesen wären. Die deutlich überwiegende Zahl der G 77 war darüber hinaus ursprünglich sehr ablehnend gegenüber Joint Implementation unter Einbeziehung von Entwicklungsländer bzw. wollte sie auf Annex I-Länder beschränken. Allerdings beginnt sich diese Position zunehmend aufzuweichen, da sich vor allem Länder aus Mittel- und Südamerika an der auf der 1. VSK beschlossenen Pilotphase beteiligen.

Die Position der AOSIS

Die Alliance of Small Island States (AOSIS), die 35 kleine Inselstaaten umfaßt und ebenfalls durch einen gewählten Sprecher ihre Positionen in die Verhandlungen einbringt, sieht sich am stärksten durch die möglichen Auswirkungen von Klimaänderungen

(Meeresspiegelanstieg und extreme Wetterereignisse) bedroht. Da zudem ihre Mitglieder zu den globalen Emissionen nur sehr geringe Bruchteile beitragen, sehen sie sich in der Opferrolle der Staatengemeinschaft.

Es ist deshalb verständlich, daß sie die bisherigen Verpflichtungen der Industrieländer für völlig unangemessen halten. Sie hatten deshalb auch rechtzeitig zur 1. VSK einen Protokollentwurf vorgelegt, der eine Reduktion der CO₂-Emissionen um 20% gegenüber 1990 bis zum Jahr 2005 vorsieht; er wurde aber letztlich auf der 1. VSK nicht verhandelt.

Die Position der OPEC-Länder

Die OPEC-Länder, meistens angeführt durch die arabischen Länder Kuwait und Saudi-Arabien, sind die erbittertesten Gegner zusätzlicher Verpflichtungen, da sie bei schärferen Reduktionsverpflichtungen einen Rückgang ihrer Ölexporte befürchten, von denen ihr Wohlstand abhängt.

4.3 Die Positionen der Non-Governmental Organizations (NGOs)

Die ökologisch orientierten NGOs vertraten in den Verhandlungen bis zur 1. VSK verständlicherweise einmütig die Position, daß die bisherigen Verpflichtungen unangemessen sind, und standen deutlich hinter dem AOSIS-Protokollentwurf. Da viele dieser NGOs nicht erst als Beobachter an der 1. VSK in Berlin teilnahmen, sondern auch an den vorangehenden INC-Sitzungen, haben sie ein gut funktionierendes Kontaktnetz zu verschiedenen Länderdelegationen aufgebaut und sind zumeist bestens über den aktuellen Verhandlungsstand informiert. Die täglich von ihnen herausgegebenen Konferenz-Newsletters (ECO, Earth Negotiations Bulletin) sind fast Pflichtlektüre für die Verhandlungsteilnehmer. Durch eigene Veranstaltungen während der Verhandlungen und offizielle Treffen mit einzelnen Delegationen, aber auch Kontakte auf informeller Ebene sowie erfolgreiche Anbahnung von Kontakten zwischen Regierungsdelegationen üben sie einen nicht unerheblichen Einfluß auf die Verhandlungen aus.

Auf der anderen Seite sind die wirtschaftsnahen NGOs – von Ausnahmen abgesehen – gegen Verschärfungen von Verpflichtun-

gen. Dies betrifft besonders die mit Kohle- oder Ölinteressen verbundenen NGOs. Diese versuchen zum Teil massiv auf die Verhandlungen Einfluß zu nehmen, so z.B. durch argumentative Unterstützung verschiedener Delegationen, z.B. der OPEC-Staaten.

5. Die 1. Vertragsstaatenkonferenz und ihre Ergebnisse

Angesichts der im vorangehenden Kapitel geschilderten unterschiedlichen Positionen und Interessenlagen und der auf den vorbereitenden INC-Sitzungen zutage tretenden geringen Kompromißbereitschaft war abzusehen, daß die Verhandlungen auf der 1. VSK (Berlin 1995) extrem schwierig sein würden. Deshalb tat sich in der ersten Woche auch wenig in bezug auf Fortschritte bei den zentralen Streitthemen. Erst am Wochenende kam größere Bewegung in die Konferenz, als Indien ein »Greenpaper« für ein Verhandlungsmandat vorlegte, das zunächst von einer kleinen Gruppe der G 77, der sog. Green Group, unterstützt wurde und im Verlaufe der zweiten Woche die Unterstützung fast aller G 77-Länder fand. Das Paper war mit Unterstützung ökologisch orientierter NGOs formuliert worden. Es wurde zur Grundlage für die folgenden Verhandlungen mit den Annex I-Staaten. Das Greenpaper lehnte sich an Elemente des AOSIS-Protokollentwurfs an und sah vor, daß in den Verhandlungen zu einem Protokoll über Reduktionen, über quantifizierte Ziele und Zeitpläne (reductions, targets, timetables) verhandelt werden sollte, alles Worte, die Länder wie die USA, Australien und die OPEC-Staaten in einem Verhandlungsmandat vermeiden wollten.

Auf der Basis des Greenpaper wurde bis zum Schlußtag der 1. VSK Tag und Nacht verhandelt, bis schließlich ein Kompromiß erreicht wurde. Das Einlenken speziell der USA ist wohl darauf zurückzuführen, daß sie vermeiden wollten, daß ihnen der »Schwarze Peter« für das Scheitern der Konferenz zugeschoben wurde. Das Kompromißpapier zur Angemessenheit der Verpflichtungen, nach Vorschlag der USA als »Berlin Mandate« benannt, wurde dann am letzten Tag von der 1. VSK verabschiedet. Sprecher der AOSIS-Staaten drückten in der Plenarsitzung ihre Enttäuschung über das ihrer Meinung nach unzureichende Dokument aus. OPEC-Staaten

brachten unter Berufung auf Art. 4.8(h) der KRK offizielle Bedenken ein, daß in dem Mandat den speziellen Belangen von Ländern, deren Wirtschaft in hohem Maß von Gewinnung, Verarbeitung und Ausfuhr von fossilen Brennstoffen abhängt, nicht Rechnung getragen wurde.

Das wesentliche Ergebnis der 1. VSK war es, daß es gelang, ein Mandat zur Erarbeitung eines Protokolls oder eines anderen Rechtsinstruments zu vereinbaren, das Verschärfungen der Verpflichtungen vorsieht und in einem Prozeß bis 1997 erarbeitet und auf der 3. VSK 1997 in Japan verabschiedet werden soll. Im Mandatsbeschluß sind folgende Elemente hervorzuheben:

Erstens wird anerkannt, daß die bisherigen Verpflichtungen der Konvention nicht angemessen sind, eine Aussage, die auf den der 1. VSK vorangehenden INC-Sitzungen noch nicht konsensfähig war.

Zweitens wird zur Entwicklung verschärfter Verpflichtungen für die Annex I-Staaten ein Prozeß eingeleitet mit dem Ziel, Politiken und Maßnahmen zum Klimaschutz auszuarbeiten sowie quantifizierte Begrenzungs- und Reduktionsziele für Emissionen und Senken für die nicht durch das Montrealer Protokoll geregelten Treibhausgase innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens, z.B. bis 2005, 2010 und 2020, festzulegen.

Drittens sollen den Entwicklungsländern in diesem Prozeß keine neuen Verpflichtungen auferlegt werden; sie sollen sich aber verstärkt bemühen, ihre bisherigen Verpflichtungen zu erfüllen.

Viertens sollen der AOSIS-Protokollentwurf und andere Vorschläge in dem Prozeß zur Erarbeitung des Protokolls berücksichtigt werden. Für den Prozeß richtete die 1. VSK eine für alle Vertragsparteien offene Arbeitsgruppe ein, die Ad hoc Group Berlin Mandate (AGBM).

Ein weiteres wichtiges Ergebnis der 1. VSK betraf die gemeinsame Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen (Joint Implementation). Hier wurde eine Pilotphase für Activities Implemented Jointly (AIJ) zwischen den Annex I-Staaten beschlossen, an der Entwicklungsländer auf freiwilliger Basis teilnehmen können. Es erfolgt aber während der Pilotphase keine Anrechnung (crediting) von den in den Pilotprojekten erzielten Reduktionen von Treibhausgasen durch Emissionsreduzierung oder Schaffung von Senken. Dem revidierten Inhalt entsprechend wurde im Berliner Beschluß die Terminologie verändert. Sie soll verdeutlichen, daß AIJ

im Gegensatz zu Joint Implementation ein Crediting ausschließt und daß an AIJ auch Entwicklungsländer teilnehmen können. Der Terminologiewechsel spiegelt die weiterhin bestehenden starken Bedenken vieler Entwicklungsländer gegenüber einem weltweiten Joint-Implementation-System mit Crediting wider.

Der Beschluß formuliert auch eine Reihe von Kriterien für AIJ-Projekte. So müssen sie u.a. reale, meßbare und langfristige Nutzen in bezug auf den Klimaschutz mit sich bringen, die nicht auftreten würden, wenn das AIJ-Projekt nicht stattfände, und sie bedürfen der Zustimmung der Regierungen der teilnehmenden Staaten. Außerdem müssen sie »zusätzlich« sein, d.h. zusätzlich zu bereits bestehenden finanziellen Verpflichtungen der Annex I-Staaten im Rahmen der Konvention und zur gegenwärtigen offiziellen Entwicklungshilfe dieser Länder.

Die Pilotphase soll spätestens bis zum Ende des Jahrhunderts beendet werden. Ein wichtiges Ziel der Pilotphase ist letztendlich natürlich die Entwicklung eines akzeptablen Crediting-Systems; zugleich sind in der Pilotphase auch schwierige methodologische Probleme (Ermittlung der tatsächlich erzielten Reduktionen gegenüber den sog. baseline emissions), Abgrenzungsprobleme gegenüber Maßnahmen des Technologietransfers, zu dessen finanzieller Unterstützung die Annex I-Staaten durch die Konvention bereits verpflichtet sind, sowie Probleme der Überwachung zu klären.

Nicht erreicht wurde, wie bereits erwähnt, eine Einigung über die Geschäftsordnung, bei der das Abstimmungsverfahren weiterhin strittig ist. Was auch nicht erreicht wurde, war eine von Deutschland und der EU geforderte Selbstverpflichtung der Annex I-Länder zur Verlängerung des Stabilisierungsziels auf dem Niveau des Jahres 1990 über das Jahr 2000 hinaus.

Von Insidern des internationalen Verhandlungsprozesses, dies schließt auch Vertreter ökologisch orientierter NGOs ein, wurde das Ergebnis der 1. VSK angesichts der sehr konträren Positionen, die sich in den Vorverhandlungen im INC gezeigt hatten, dennoch als Erfolg gewertet, da ein substantielles Mandat für künftige Verhandlungen über Treibhausgasreduktionen erzielt wurde und so der internationale Verhandlungsprozeß in Gang gehalten werden konnte. Ohne dieses Mandat zu weiteren Verhandlungen wäre ein Stillstand in der internationalen Klimapolitik eingetreten. In der Öffentlichkeit stieß dagegen das Ergebnis auf wenig Anerken-

nung. Das Fazit, das man ziehen muß, ist, daß internationale Umweltpolitik aufgrund der sehr unterschiedlichen Interessenlagen immer inkrementelle Politik sein wird, die in kleinen Schritten vorwärts kommt. Wichtig ist es, daß es gelingt, die bedeutenden Akteure, d.h. die derzeitigen und zukünftigen Groß-Emittenten (z.B. USA und China), am internationalen Verhandlungstisch zu halten. Ohne deren Einbindung ist eine wirksame internationale Klimapolitik nicht zu erreichen.

6. Auf dem Weg zu einem Protokoll – Die Verhandlungen nach der 1. Vertragsstaatenkonferenz

Die Nebenorgane und Ad-hoc-Gruppen der KRK haben seit der 1. VSK mehrfach getagt, die Ad hoc Group Berlin Mandate (AGBM) tagte viermal, der SBSTA dreimal, der SBI dreimal sowie die Ad hoc Group on Article 13 (AG 13), die sich mit der Einrichtung eines mehrseitigen Beratungsverfahrens zur Lösung von Fragen der Durchführung der Konvention gemäß Art. 13 befaßt (multilateral consultative process), zweimal. Schließlich fand im Juli 1996 turnusgemäß die zweite Vertragsstaatenkonferenz (2. VSK) in Genf statt. Als weiteres wichtiges Ereignis ist die Vorlage des 2. Assessment-Reports des IPCC im Dezember 1995 zu nennen.

Während der Verhandlungsprozeß in der AGBM und in den Nebenorganen SBSTA und SBI nach der 1. VSK, wie zu erwarten war, zunächst sehr zähflüssig begann, brachte der 2. Assessment-Report des IPCC (Second Assessment Report/SAR) Belebung in den schon fast festgefahrenen Verhandlungsprozeß, da der IPCC im SAR (Summary for Policy Makers, Working Group I) erstmals feststellte, daß »the balance of evidence suggests that there is a discernible human influence on globale climate«. Für die Zukunft sei je nach Emmissionsszenario mit einem Temperaturanstieg im Zeitraum von 1990 bis 2100 zwischen 1° Celsius und 3,5° Celsius und einem Anstieg des Meeresspiegels zwischen 15 und 95 cm zu rechnen, mit Mittelwerten von 2° Celsius und 50 cm Meeresspiegelanstieg für ein mittleres Emissionsszenario (IPCC/WG I, 1995, S. 5 ff.). Die Rezeption des SAR rückte deshalb in das Zentrum der Verhandlungen in den Organen der KRK, insbesondere im SBSTA.

Neben der Rezeption des SAR standen natürlich die Verhandlungen in der AGBM im Vordergrund und dabei insbesondere die Fragen geeigneter Politiken und Maßnahmen zum Klimaschutz und der Begrenzungs- und Reduktionsziele für Treibhausgasemissionen und entsprechender Zeitrahmen (Quantified Emission Limitation and Reduction Objectives within Specific Time-frames/QELROs). Weitere hervorzuhebende Themen waren ein Berichtssystem für die Pilotphase der Activities Implemented Jointly, Richtlinien für die Nationalberichte der Entwicklungsländer sowie die Weiterentwicklung der Richtlinien für die Nationalberichte der Annex I-Staaten.

6.1 Die Rezeption des 2. Assessment-Reports des IPCC

Überschattet wurde die Rezeption des 2. Assessment-Reports durch eine vornehmlich in US-Medien geführte Attacke gegen den IPCC, indem bekannte Wissenschaftler, die allerdings teilweise nicht Klimawissenschaftler oder aber nicht mehr auf diesem Gebiet wissenschaftlich tätig sind, in Zeitungsartikeln dem IPCC Verletzungen seiner Verfahrensregeln vorwarfen, die dazu geführt hätten, daß nachträglich die Aussagen des Berichtes zum menschlichen Einfluß auf das Klima verfälscht bzw. die bestehenden Unsicherheiten heruntergespielt worden seien. Die Vorwürfe, die bezeichnenderweise die Unterstützung von Kohle- und Ölindustrie nahestehenden Interessengruppen bzw. -organisationen fanden, wurden jedoch vom Lead Author des entsprechenden Kapitels 8 des Berichtes der Working Group I des IPCC und vom Vorsitzenden des IPCC, Professor Bolin, entschieden zurückgewiesen, ebenso von zahlreichen Regierungsdelegationen auf der 2. VSK.

Generell wird von einigen Seiten auch ein zu starker Einfluß von Regierungsvertretern auf den IPCC-Prozeß und seine Ergebnisse beklagt, der dazu führe, daß sich Wissenschaftler auf Aussagen einließen, die nicht durch wissenschaftliche Ergebnisse gedeckt oder mit zu großen Unsicherheiten behaftet seien. Zweifellos ist dieser Einfluß gegeben. Doch ist die Frage zu stellen, ob dadurch Ergebnisse nur in eine bestimmte Richtung beeinflußt werden, da der IPCC-Prozeß allen Regierungen, die teilweise sehr unterschiedliche Positionen zum Klimaschutz vertreten, offensteht und Einflußnahme ermöglicht.

Letztlich muß man die Beteiligung von Regierungsvertretern wohl eher als eine der Stärken des IPCC-Prozesses einstufen, da er durch sie eine ideale Schnittstelle für den Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in die politische Umsetzung darstellt und die politische Rezeption der IPCC-Berichte quasi gewährleistet ist, was bei normalen wissenschaftlichen Berichten eher die Ausnahme ist.

Dennoch konnte im SBSTA und auch auf der 2. VSK keine Einigung über substantielle Schlußfolgerungen aus dem IPCC-Bericht erzielt werden. Während die große Mehrheit der Delegationen den IPCC-Bericht als »currently the most comprehensive and authoritative assessment of the science of climate change, its impact, and response options now available« einstufte und forderte, daß der Bericht als Basis für dringende Maßnahmen zur weiteren Implementation der Konvention genutzt werden solle (Ministerial Declaration, FCCC/CP/1996/L 17, Genf, 18. Juli 1996, S. 2), vertraten insbesondere arabische Länder, aber auch Rußland die Ansicht, daß für solche Schlußfolgerungen die wissenschaftlichen Unsicherheiten noch zu groß seien. Diesen zwei konträren Positionen entsprechende und eingeklammerte Passagen in der Beschlußempfehlung des SBSTA wurden letztlich gestrichen, bevor die Entscheidung auf der 2. VSK getroffen wurde. Allerdings enthält die auf der 2. VSK mit großer Mehrheit »zur Kenntnis genommene« Ministererklärung (Geneva Declaration) die zuerst genannte positive Position.

Die Art und Weise der Rezeption des SAR zeigt deutlich die Grenzen wissenschaftlicher Politikberatung auf bzw. die Verwischung der Grenzen zwischen Wissenschaft und Politik, letztlich – so könnte man formulieren – entscheidet die Politik über den Stand der Wissenschaft, zumindest solange wissenschaftliche Unsicherheiten nicht ausgeschlossen werden können, was für den Bereich des Klimawandels zur Zeit noch nicht absehbar ist bzw. wegen der Komplexität der Thematik vielleicht prinzipiell unmöglich ist.

6.2 Die Verhandlungen in der Ad hoc Group Berlin Mandate und die zentralen Streitpunkte

Die Verhandlungen innerhalb der AGBM gestalteten sich zunächst sehr schleppend und sind bisher noch nicht in ein Stadium getreten, in dem substantielle Ergebnisse zu erwarten wären. Vor dem Hintergrund, daß der Entwurf für ein Protokoll oder ein anderes rechtliches Instrument gemäß den Vorschriften der KRK ein halbes Jahr vor der Beschlußfassung durch die VSK vorliegen muß, ist die Terminalsituation äußerst prekär, da die 3. VSK im Dezember 1997 in Kyoto stattfinden wird.

In der ersten Sitzung der AGBM versuchten die JUSSCANNs und die OPEC-Staaten den Verhandlungsprozeß zu verzögern, indem sie dafür votierten, daß vor den Verhandlungen über QELROS zunächst die im Berlin-Mandate vorgesehene Analyse- und Bewertungsphase von Politiken und Maßnahmen erfolgen sollte, während sich die EU und die Mehrheit der G77, insbesondere die AOSIS, für eine parallele Durchführung angesichts der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit bis zur 3. VSK aussprachen. Der Kompromiß bestand letztlich darin, daß der anfängliche Schwerpunkt auf Analyse und Bewertung liegen sollte und die politische Bedeutung der substantiellen Elemente des Berlin-Mandats im Verlauf des Fortschritts des Prozesses zunehmen sollte.

Die zwei zentralen Themen im AGBM-Prozeß sind und werden auch zukünftig die Frage der Politiken und Maßnahmen sowie die Frage quantitativer Begrenzungs- und Reduktionsziele und eines entsprechenden Zeitrahmens sein.

Politiken und Maßnahmen zum Klimaschutz

Zu diesem Thema werden zwei Ansätze diskutiert:

- ein Menü-Ansatz,
- ein Ansatz mit verbindlichen Vorgaben (Mandatory Approach).

Entsprechend dem Menü-Ansatz könnte das Protokoll oder ein anderes rechtliches Instrument eine Liste geeigneter Politiken und Maßnahmen anbieten, aus denen Annex I-Länder entsprechend ihren nationalen Gegebenheiten die aus ihrer Sicht geeigneten auswählen könnten. Der Mandatory Approach dagegen sieht vor, daß die Anwendung oder Koordinierung bestimmter Maßnahmen und

Politiken für alle Annex I-Staaten verbindlich ist. Er könnte so aussehen, daß das Protokoll oder ein anderes rechtliches Instrument drei Anhänge vorsieht, einen Anhang mit verbindlichen Politiken und Maßnahmen, einen Anhang mit zu koordinierenden und einen Anhang mit optionalen Maßnahmen.

Der Menü-Ansatz wird von den USA und zahlreichen anderen Delegationen bevorzugt, da sie die Ansicht vertreten, jede Vertragspartei solle die Maßnahmen treffen, die am besten den jeweiligen nationalen Gegebenheiten angepaßt sind. Die EU und andere Länder votieren dagegen insbesondere aus Gründen der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen für den Mandatory Approach, da einige wünschenswerte Politiken und Maßnahmen nicht einseitig ergriffen würden, vielmehr internationale Übereinkunft über sie erzielt werden müßte, z.B. über Energie- oder CO₂-Steuern. Wie auch die Genfer Ministererklärung erkennen läßt, ist eher zu erwarten, daß sich der Menü-Ansatz durchsetzt, insbesondere weil sich die USA massiv dafür einsetzen (s.a. den folgenden Abschnitt 7). Vor dem Hintergrund, daß sich auch die EU-Mitgliedsländer bisher noch nicht einmal auf eine einheitliche Energie/CO₂-Steuer einigen konnten, dürften die Chancen für einen Mandatory Approach auf weltweiter Ebene eher gering sein, auch wenn sich die EU jetzt wieder für ihn stark macht.

Quantitative Begrenzungs- und Reduktionsziele und entsprechende Zeitrahmen (QELROs)

Die zentralen Fragen bei diesem Thema sind die Höhe der QELROs, ihre rechtliche Verbindlichkeit und eine mögliche Differenzierung der QELROs nach bestimmten Kriterien, die die Leistungsfähigkeit und die nationalen Gegebenheiten von Annex I-Ländern widerspiegeln sowie dem Gerechtigkeitsprinzip Rechnung tragen.

In der Frage der rechtlichen Verbindlichkeit quantifizierter Ziele hat die Genfer Ministererklärung eine gewisse Vorklärung gebracht, indem sich die große Mehrheit der Vertragsstaaten für eine rechtliche Verbindlichkeit aussprach. Allerdings dürften noch wesentliche Widerstände zu überwinden sein, da sich nicht nur die OPEC-Staaten und Rußland, die die Deklaration in Gänze ablehnten, sondern auch Australien und Neuseeland in differenzierenden Statements gegen rechtsverbindliche QELROs aussprachen.

Bezüglich der Höhe von QELROs und der entsprechenden Zeitrahmen ist die Situation weitgehend offen; allerdings brachte die Genfer Erklärung einen gewissen Fortschritt, da sie nicht nur von Begrenzung, sondern von signifikanten Reduktionen der Treibhausgasemissionen spricht. Ein Reduktionsziel, wie es der AOSIS-Protokollentwurf vorsieht (20 % Reduktion bis 2005 gegenüber der Basis 1990), dürfte aber jenseits aller Erwartungen liegen, insbesondere da bereits jetzt relativ klar ist, daß für die meisten Annex I-Staaten ein solches Ziel unrealistisch ist, weil sie das gegenwärtige Stabilisierungsziel noch nicht einmal erreichen (vgl. die Ausführungen in Abschnitt 3.1). Deshalb wird auch von verschiedenen Seiten, insbesondere den USA, die Notwendigkeit der Setzung realistischer Ziele und Zeitrahmen betont, anderenfalls würde die Glaubwürdigkeit des Verhandlungsprozesses aufs Spiel gesetzt; rechtliche Verbindlichkeit – so wird argumentiert – setzt realistische und erreichbare Ziele und Zeitrahmen voraus. Nach Ansicht der USA sind alle quantifizierten Ziele, die bisher offiziell oder inoffiziell in die Verhandlungen eingebracht worden sind, weder realistisch noch erreichbar, entweder weil sie anderen wichtigen Prinzipien zuwiderlaufen, wie z.B. der Notwendigkeit zeitlicher und räumlicher Flexibilität bei der Implementierung von Klimaschutzmaßnahmen, oder aber weil sie nicht mit den Belangen nationaler und internationaler Prosperität in Einklang zu bringen sind (vgl. Statement of Timothy Wirth, 1996).

Unter Berufung auf den IPCC, der im SAR ausführt, daß eine Stabilisierung der atmosphärischen CO₂-Konzentrationen auf dem doppelten Niveau der vorindustriellen Konzentration, d.h. 550 ppm, eine Reduktion der Emissionen um mehr als 50 % des derzeitigen globalen Emissionsnivolumentums erfordern würde und daß bei diesem Konzentrationsniveau aber noch ein durchschnittlicher Anstieg der globalen Temperatur um 2° Celsius zu erwarten wäre, schlägt die EU vor, daß Vorstellungen von Konzentrationsniveaus unter 550 ppm die globalen Emissionsreduktionsanstrengungen leiten sollten. NGOs wie Greenpeace und WWF fordern, daß sich sogenannte sichere Emissionsreduktionskorridore an Konzentrationsniveaus unter 450 ppm orientieren sollten.

Verschiedene Delegationen votieren bei der Entwicklung und Einführung von QELROs für größtmögliche Flexibilität bei deren Realisierung, sowohl in zeitlicher als auch in räumlicher Hinsicht. In zeitlicher Hinsicht werden als Alternativen zu quantifizierten

Zielen und genau fixierten Zieljahren langfristige QELROs oder QELROs für über einen längeren Zeitraum kumulierte Emissionen (emission budgets) ins Spiel gebracht mit dem Argument, daß man so die Zielerfüllung ökonomisch optimieren bzw. vom technischen Fortschritt profitieren könne. In räumlicher Hinsicht laufen die Vorschläge zur Flexibilisierung auf die Zulassung von Joint Implementation und den Handel mit Emissionsrechten, beschränkt auf Annex I-Staaten, hinaus.

Ökonomische Modellsimulationen bestätigen zwar die ökonomischen Vorteile zeitlicher und räumlicher Flexibilität (Richels et al. 1996, Dudeck 1996), aber langfristige QELROs oder QELROs für kumulierte Emissionen bergen z.B. die Gefahr in sich, daß Reduktionsanstrengungen auf die lange Bank geschoben werden mit der Konsequenz, daß im Falle neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse, die weitere Verschärfungen von Reduktionszielen erforderlich machen könnten, die ökonomischen und sonstigen Lasten später noch wesentlich größer sein könnten. Deshalb sieht die Working Group III des IPCC in frühzeitigen Reduktionsmaßnahmen einen Zuwachs an Flexibilität bei dem Bemühen, zur Stabilisierung von atmosphärischen Treibhausgaskonzentrationen zu kommen (»Earlier mitigation action may increase flexibility in moving toward stabilization of atmospheric concentration of greenhouse gases«) (IPCC WG III, 1996, S. 5).

Ein nach der 1. VSK stark in den Vordergrund getretenes Thema ist die Differenzierung von QELROs nach Leistungsfähigkeit, nationalen Gegebenheiten und Gerechtigkeitsaspekten innerhalb der Gruppe der Annex I-Länder. Da differenzierte QELROs für Annex I-Staaten den Verhandlungs- und Einigungsprozeß erheblich erschweren dürften, treten verschiedene Annex I-Staaten (auch Deutschland) bisher noch für gleiche Reduktionsraten (flat rates) zumindest für die Annex II-Staaten bzw. für die OECD-Staaten ein; für die EITs sieht die Konvention gemäß Art 4.6 bereits einen gewissen Grad von Flexibilität bei der Implementierung ihrer Verpflichtungen vor, auf den diese voraussichtlich pochen werden. Generell dürfte aber der Trend zu differenzierten Verpflichtungen für Annex I-Länder nicht aufzuhalten sein. So sehen sich Länder, die bereits in der Vergangenheit ein hohes Effizienzniveau beim Energieeinsatz erreicht haben, durch flat rates ungerecht behandelt bzw. mit vergleichsweise höheren Kosten belastet (z.B. Schweden, Dänemark etc.), ebenso Länder, die einen hohen Anteil regenerati-

ver Energien in der Energieversorgung haben, wie z.B. Norwegen und Neuseeland mit einem hohen Anteil von Wasserkraft, die dadurch hohe Minderungsgrenzkosten haben.

Als Equity-Indikatoren bzw. -Kriterien sind z.B. in der Diskussion die CO₂-Emissionen pro Kopf, die CO₂-Emissionen pro Einheit Bruttosozialprodukt, das Bruttosozialprodukt pro Kopf oder Kombinationen dieser Ansätze sowie Grenzminderungskosten (marginal abatement costs). Des weiteren wurden folgende Ansätze zur Differenzierung ins Spiel gebracht: unterschiedliche Basisjahre, um bevölkerungswachstums- und/oder außenhandelsbedingte Emissionen berichtigte QELROs, Differenzierung nach dem Anteil erneuerbarer Energien an der Energieversorgung, Differenzierung nach dem historischen Beitrag einer Vertragspartei zum Klimawandelproblem, um nur einige zu nennen (FCCC/AGBM/L2/Add.1, 1996).

Obwohl alle Vorschläge eine gewisse Berechtigung haben, dürfte damit ein äußerst schwieriges Feld für die zukünftigen Verhandlungen eröffnet worden sein. Ökonomische Modellanalysen zeigen, daß sich bei Anwendung von Indikatoren wie CO₂-Emissionen pro Kopf, CO₂-Emissionen pro Einheit Bruttosozialprodukt oder Bruttosozialprodukt pro Kopf jeweils sehr unterschiedliche Belastungsprofile für die Annex I-Länder ergeben, die eigentlich Equity-Bestrebungen zuwiderlaufen (Torvanger et al. 1996). Kriterien wie Grenzminderungskosten werfen Erfassungsprobleme auf.

Ein möglicherweise gangbarer und einfacherer Ansatz, der von einigen Delegationen in die Diskussion gebracht wurde, besteht darin, Annex I-Länder mit vergleichbaren Ausgangsbedingungen in je einer Gruppe zusammenzufassen und diesen Gruppen unterschiedliche Reduktionsziele aufzuerlegen (FCCC/AGBM//L2/Add. 1, 1996). Ein anderer Ansatz für die gegenwärtigen Protokollverhandlungen wäre eine Kombination von flat rates für einen kurzen Zeitraum mit der Festlegung von Gesamtreduktionsvolumina für die Annex I-Staaten für mittlere und längere Zeiträume. Die Gesamtvolumina könnten dann nach Verabschiedung des Protokolls in Folgeverhandlungen nach Equity-Prinzipien auf die einzelnen Annex I-Länder verteilt werden, während eine für alle Länder verbindliche flat rate für den kurzen Zeitraum bereits im Protokoll festgelegt wird.

Die Diskussion über eine Zieldifferenzierung stellt zweifellos eine Gefahr für die rechtzeitige Vorbereitung und Verabschiedung eines Protokolls bis 1997 dar, ihr Hochkommen wird – sicher nicht unberechtigt – von Beobachtern des Verhandlungsprozesses auch als Verzögerungsversuch gesehen.

Ein anderes Thema, das Bedeutung erlangt hat und das gegen anspruchsvolle neue Verpflichtungen der Annex I-Länder, insbesondere von den OPEC-Ländern, ins Spiel gebracht wird, ist die Frage der Auswirkungen solcher neuen Verpflichtungen auf die Entwicklungsländer. Insbesondere die ölexportierenden Länder befürchten ökonomische Einbußen durch den Rückgang von Ölexporten, aber auch andere Entwicklungsländer. Sie sehen die Gefahr, daß ihre Exporte in Annex I-Länder zurückgehen könnten, wenn diese durch verschärfte Verpflichtungen Wohlstandseinbußen hinnehmen müßten. Berechnungen mit ökonomischen Simulationsmodellen belegen solche möglichen Auswirkungen, zeigen aber auch, daß bei verschärften Verpflichtungen für Annex I-Länder Verlagerungen energieintensiver Produktionen aus diesen Ländern in Entwicklungsländer erfolgen könnten, mit der Folge, daß quasi auch CO₂-Emissionen exportiert würden (sog. carbon leakages) (Jacoby et al. 1996).

Wegen der Simplizität der verwendeten Modelle und der Abhängigkeit der Resultate von den zugrundegelegten Annahmen sind die Ergebnisse solcher Simulationsrechnungen allerdings mit höchster Vorsicht zu interpretieren. Tendenziell kann man davon ausgehen, daß die befürchteten Auswirkungen umso stärker eintreten, je schärfer neue Verpflichtungen für die Annex I-Länder ausfallen. Deshalb dürfte das Thema in den Verhandlungen virulent bleiben, da es insbesondere von den OPEC-Ländern weiterhin in der Diskussion gehalten werden wird.

6.3 Die gemeinsame Umsetzung von Maßnahmen (Joint Implementation)

Die Diskussion dieses Themas hat sich durch die Entscheidung der 1. VSK über eine Pilotphase zu Activities Implemented Jointly etwas entschärft. Durch die Verabschiedung eines Berichtssystems für die Pilotphase beim SBSTA 2 und die Vorlage der ersten Berichte entsprechend diesen Richtlinien wurden Fortschritte erzielt.

Da einige der Annex I-Staaten in Joint Implementation ein zentrales Instrument zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen sehen, wird JI mit dem Voranschreiten der AIJ-Pilotphase wieder in den Vordergrund treten.

Zentrale Themen dürften die Fragen sein, wie ein Crediting-System funktionieren könnte und wie es mit akzeptablem bürokratischem Aufwand kontrolliert werden kann, Fragen, die bisher kaum angedacht sind. Auch der Widerstand gegen eine volle Einbindung von Entwicklungsländern wird bestehen bleiben. Es ist damit zu rechnen, daß JI im Falle seiner Einführung zunächst auf Annex I-Länder beschränkt wird und daß es bei einer späteren Einbeziehung anderer Länder möglicherweise zu einer Differenzierung der JI-Kriterien und Crediting-Regeln für diese anderen kommen wird.

Offensichtlich ist auch, daß ein funktionierendes und ausbaufähiges JI rechtlich verbindliche QELROs voraussetzt, anderenfalls fehlen die Anreize, sich in JI zu engagieren. Diese Tatsache dürfte mit dem Einschwenken der USA auf rechtlich verbindliche QELROs erklären.

7. Die 2. Vertragsstaatenkonferenz und die Genfer Ministererklärung

Die 2. Vertragsstaatenkonferenz in Genf im Juli 1996 wurde überwiegend als Erfolg gewertet, sie habe – so das von ökologischen NGOs herausgegebene Earth Negotiations Bulletin – »sent out a number of important political signals as the COP continues toward the goal of strengthening the commitments on the part of industrialized countries to reduce greenhouse gas emissions beyond the year 2000«. Gleichzeitig wurden, wie das Earth Negotiations Bulletin ebenfalls bemerkt, die unterschiedlichen Positionen von Delegationen sehr verdeutlicht (Earth Negotiations Bulletin 1996, S. 48).

Während in der Genfer Ministererklärung eine große Mehrheit der Delegationen sich eindeutig hinter die Ergebnisse des 2. Assessment-Reports des IPCC stellte und diese so wertete, daß dringend zusätzliche Maßnahmen zu einer signifikanten Reduktion von Treibhausgasen notwendig seien und rechtlich verbindlich

che Reduktionsziele festgelegt werden müßten (FCCC/CP/1996/L 17), wurde sie von 16 Vertragsparteien zum Teil sehr scharf und teilweise in Gänze abgelehnt, darunter vor allem von den ölproduzierenden OPEC-Staaten, aber auch von Rußland. Auch Australien und Neuseeland, also Mitglieder der JUSSCANNIS-Gruppe, sprachen sich, wie bereits erwähnt, zumindest gegen rechtlich verbindliche Reduktionsziele und Zeitpläne aus.

Als bemerkenswertestes Ereignis wurde vielfach die teilweise als dramatisch bezeichnete Wende in der Position der USA gewertet, die in der Stellungnahme von Timothy E. Wirth, Under Secretary for Global Affairs der USA, im Ministersegment der 2. VSK zum Ausdruck kam (Wirth 1996). Er stellte sich ausdrücklich hinter den IPCC und die Ergebnisse des Second Assessment Report und lehnte eindeutig die Kritik am IPCC ab (*»The science calls upon us to take urgent action; the IPCC report is the best science we have, and we should use it«*). In diesem Zusammenhang wies er auch auf die erheblichen Investitionen in die Global-Change-Forschung hin, die die USA in den letzten Jahren getätigt haben (mehr als 1 Mrd. US-\$ jährlich), um den Erkenntnisfortschritt zu fördern. Dabei sei angemerkt, daß angesichts der Dominanz US-amerikanischer Wissenschaftler im IPCC eine andere Position der USA zu den Ergebnissen des IPCC-Reports auch schwer verständlich zu machen gewesen wäre.

Das zweite Essential der Stellungnahme von Wirth war, daß sich die USA, wie bereits erwähnt, erstmals eindeutig für ein verbindliches mittelfristig zu erreichendes Reduktionsziel aussprachen und die Notwendigkeit eines verbindlichen Ziels ausdrücklich betonten (*»Continued use of non-binding targets, that are not met makes a mockery of the treaty process. It leaves the impression that rhetoric is what counts rather than real emission reductions«* (Wirth 1996).

Allerdings sollte man an die Wende der Position der USA auch nicht zu hohe Erwartungen knüpfen; die wiederholte Betonung, daß ein verbindliches Ziel realistisch sein müsse, läßt vermuten, daß die USA sich nur zu einem Ziel bewegen lassen werden, das sich an No- oder Low-regret-Potentialen von Emissionsreduzierungen orientiert. Auch die starke Betonung von Joint Implementation und von weltweitem Handel von Emissionsrechten als Maßnahmen zur Erreichung eines mittelfristigen verbindlichen Ziels dürfte insbesondere bei der G77 plus China auf Bedenken bis Ab-

lehnung stoßen, ebenso wie die Forderung, daß alle Vertragsparteien – Industrie- und Entwicklungsländer – Maßnahmen zur Begrenzung von Emissionen ergreifen müssen.

Insgesamt kommen die USA mit dieser Positionsveränderung jedoch der von der EU vertretenen Linie deutlich näher, obwohl sie nicht die Position der EU in dem Punkt teilen, daß zumindest in gewissem Umfang neben rechtlich verbindlichen Emissionsreduktionszielen auch rechtlich verbindliche Maßnahmen vorgesehen werden sollten, eine Forderung, die möglicherweise auch unrealistisch oder unpraktikabel ist. In der Genfer Ministererklärung konnte sich die EU deshalb auch mit dieser Position nicht durchsetzen.

8. Ausblick

Mit der 2. VSK haben sich die Konstellationen im Verhandlungsprozeß zweifellos verändert. Länder, die ihre blockierende Position bisher hinter dem Schild der USA verstecken konnten, müssen jetzt Farbe bekennen. Die eine Frage ist, ob sich die in der JUSSCANNIS-Gruppe aufgetretenen Positionsunterschiede bezüglich rechtlich verbindlicher Reduktionsziele überwinden lassen und so die EU und die JUSSCANNIS, sprich die OECD-Länder, zumindest bezüglich der Struktur eines Protokolls oder eines anderen rechtlichen Instruments auf eine Linie kommen. Die andere Frage ist schließlich, inwieweit die USA als der zentrale Akteur Druck auf die OPEC-Länder zu einem Einlenken ausüben wollen und können. Weniger positiv für die Ergebnisse zukünftiger Verhandlungen ist zu sehen, daß Rußland, das bisher in den Verhandlungen eher unauffällig agierte, neuerdings sehr aktiv wird und dabei eine weitgehend blockierende Position vertritt. Zu hoffen ist, daß Japan als Veranstalter der 3. VSK 1997 vermeiden möchte, daß diese Konferenz kein oder ein nur sehr dürftiges Ergebnis bringt, und deshalb eine aktivere progressive Rolle übernimmt. Über dem gesamten Verhandlungsprozeß zu einem Protokoll hängt natürlich noch das Damokles-Schwert der Nichteinigung über die Abstimmungsregeln. Sollte sich hier bis zur 3. VSK keine Einigung abzeichnen, so ist möglicherweise ein Amendment zur Konvention mit substantiellen Verpflichtungen die bessere Alternative als ein

im Konsens angenommenes dürftiges, d.h. wenig substantielles Protokoll.

Anmerkungen

- 1 Ausführlichere Beschreibungen des Entstehungsprozesses der Klimarahmenkonvention finden sich u.a. bei Breitmeier 1991, Sprintz/Luterbacher 1996, Mintzer/Leonard 1994.
- 2 Eine amtliche deutsche Übersetzung der Klimarahmenkonvention findet sich im Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1993, Teil II, Nr. 33 vom 16. September 1993.
- 3 Der folgende Abschnitt stützt sich auf das Dokument des Konventionssekretariats FCCC/CP/1996/12 vom 10. Juni 1996.
- 4 Die G77 plus China, die sich bereits in den 70er Jahren formierte, ist auch schon zuvor als Interessenblock in internationalen Verhandlungen im Rahmen der UN aufgetreten. Sie umfaßt inzwischen mehr als hundert Entwicklungsländer.

Literatur

Breitmeier, H. (1991):

Wie entstehen globale Umweltregime. Opladen

Dudeck, D. J. (1996):

Emission Budgets. Creating Rewards, Lowering Costs and Ensuring Results. Paper presented at the Informal Workshop on Quantified Emission Limitation and Reduction Objectives. Organized at AGBM 3

Earth Negotiations Bulletin (1996):

Earth Negotiations Bulletin 12, No 38

FCCC/CP/1996/12*:

Review of the Implementation of the Convention and of Decisions of the First Session of the Conference of the Parties – Commitments in Article 4, Second Compilation and Synthesis of First National Communications from Annex I Parties. Executive Summary by the Secretariat

FCCC/CP/1996/L17*:

Ministerial Declaration. Genf, 10. Juli 1996

FCCC/AGBM (1996)*:

Exploring Distribution of Commitments – A Follow-up to the Berlin Mandate. CICERO-Report. 1996:3. Center for International Climate and Environmental Research. University of Oslo

FCCC/AGBM/1996/L2/Add. 1*:

Report of the Ad hoc Group on the Berlin Mandate. Draft Report on the Fourth Session. Genf, 17. Juli 1996

IPCC/WG I (Intergovernmental Panel on Climate Change) (1996):

The Science of Climate Change. Contribution of WG I to the Second Assessment Report of the IPCC. Cambridge

IPCC/WG III (Intergovernmental Panel on Climate Change) (1996):

Contribution of Working Group III to the Second Assessment Report. Cambridge U

Jacoby, H. D. et al. (1996):

QELRO Impacts. Domestic Markets, Trade and Distribution of Burdens and Climate Change. Paper presented at a Side Event of the Second Session of the Conference of the Parties. Geneva. Switzerland

Mintzer, J. M.; Leonard, I. A. (1994):

Negotiating Climate Change, the Inside Story of the Rio Convention. Cambridge

Richels, R. et al. (1996):

The Berlin Mandate. The Design of Cost-Effective Mitigation Strategies. Paper presented at the Informal Workshop on Quantified Emission Limitation and Reduction Objectives. Organized at AGBM 3

Sprintz, D.; Luterbacher, U. (Ed.) (1996):

International Relations and Global Climate Change. PIK Report No. 21. Potsdam Institut für Klimaforschung

Torvanger et al. (1996):

Exploring Distribution of Commitments – A Follow-up to the Berlin Mandate, CICERO-Report. 1996:3. Center for International Climate and Environmental Research. University of Oslo

Wirth, T. E. (1996):

Statement of Under Secretary for Global Affairs on behalf of the United States of America. Second Conference of the Parties. Framework Convention on Climate Change. Genf

World Commission on Environment and Development (1987):

Our Common Future. Oxford

* Dies sind Dokumente der Organe der Klimarahmenkonvention. Sie sind beim Sekretariat der Klimarahmenkonvention in Bonn oder elektronisch erhältlich (<http://www.unfccc.de/fccc/index.html>).