

Bewertung der Ergebnisse der Klimakonferenz in Cancún 2010

Nach dem enttäuschenden Ergebnis der UN-Klimaverhandlungen in Kopenhagen, hatten die Regierungen, auch die Bundesregierung, die Erwartungen an Cancún entsprechend heruntergeschraubt. VENRO hatte mit seinem Forderungspapier „Aufwärtsgang in Cancún einlegen“ von der Bundesregierung darum vor allem neue Impulse für die UN-Klimaverhandlungen und Fortschritte im Bereich Anpassung an den Klimawandel, in der Klimafinanzierung und beim Waldschutz gefordert.

1. Gesamteinschätzung

Positiv zu werten ist, dass in Cancún erste Schritte aus der Sackgasse nach der Klimakonferenz in Kopenhagen getan wurden. Es konnte verhindert werden, dass die UN-Klimaverhandlungen in die Bedeutungslosigkeit abrutschen. In wichtigen Teilbereichen wie Anpassung an den Klimawandel, die Einrichtung eines globalen Klimafonds, Technologietransfer, Waldschutz konnten wichtige Maßnahmen beschlossen werden. Das zwei-Grad-Limit, das in Kopenhagen nur unverbindlich festgelegt wurde, wurde erstmals offiziell als die Höchstgrenze akzeptiert. Industrieländer haben zugesagt, ab 2020 jährlich 100 Milliarden Dollar für Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern zu mobilisieren. Dass Cancún trotz aller negativen Prognosen verhältnismäßig positiv endete, ist vor allem auch ein Verdienst der mexikanischen Verhandlungsführung.

Trotzdem gab es keinen entscheidenden Durchbruch zu ehrgeizigen und verbindlichen Emissionszielen. Ob die UN-Klimaverhandlungen tatsächlich zu einem international wirksamen Klimaschutz führen, muss sich 2011 in Durban zeigen.

2. Die VENRO-Forderungen im Einzelnen

1. Zwei-Grad-Limit rechtlich absichern

Das zwei-Grad-Limit wurde erstmals in der UN offiziell von allen Staaten als die angestrebte Höchstgrenze für den Temperaturanstieg akzeptiert. Das Abschlussdokument „Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on longterm Cooperative Action under the Convention“ (LCA) besagt auch, dass überprüft werden soll, ob das Ziel nicht auf 1,5 Grad Celsius nach unten korrigiert werden soll. Bisher reichen die Selbstverpflichtungen der Staaten jedoch nicht aus, sondern führen zu einer Erhöhung von drei bis vier Grad bis zum Ende des Jahrhunderts. Bis 2015 sollen sie so nachgebessert werden, dass die Lücke geschlossen wird. Das Abschlussdokument der Verhandlungen unter dem Kyoto-Protokoll fordert ergänzend die Industrieländer hier noch einmal explizit auf, ihre Klimaschutzbemühungen mit Blick auf das wissenschaftlich notwendige Ziel zu verschärfen und ihre Emissionen um 25 bis 40 Prozent

bis 2020 - gegenüber 1990 - zu verringern. Diese Forderung zusammen mit dem Überprüfungsprozess, der im Jahr 2013 begonnen und im Jahr 2015 abgeschlossen werden soll, kann die Grundlage für eine Aufwärtsspirale legen, bei der die Länder nach und nach, auf der Basis konkreter Klimaschutzfortschritte, ihre Ziele verschärfen.

Doch natürlich sollten die EU und Deutschland nicht auf das Jahr 2015 warten, um ihre Klimaschutzambitionen zu erhöhen. Mit ihrem bisherigen 20-Prozent-Reduktionsziel liegt die EU ganz klar unterhalb des vereinbarten Korridors. Will sie deutliche Anreize für den Klimaschutz setzen, sollte sie das Ziel im Jahr 2011 auf 30 Prozent erhöhen und damit ein deutliches Signal im Vorfeld von Durban setzen. Hierfür sollte sich vor allem Deutschland stark machen, das in der EU als einer der Vorreiter im Bereich Klimaschutz davon profitieren würde.

2. Anpassung an den Klimawandel

In diesem Bereich wurden die größten Fortschritte in Cancún erreicht. Es wurde eine Rahmenvereinbarung („Cancun Adaptation Framework“) beschlossen. Diese sieht vor, dass ein so genanntes Anpassungskomitee unter der Konvention eingerichtet wird, um die Durchführung von Anpassungsmaßnahmen voranzutreiben. Zudem wurde die Etablierung eines besonderen Unterstützungsprozesses für LDCs bei deren Anpassungsplanung beschlossen, der über den bisherigen Prozess der Nationalen Aktionsprogramme zur Anpassung (NAPA) hinausgeht. Ein Erfolg insbesondere für die kleinen Inselstaaten ist, dass ein Arbeitsprogramm zum Umgang mit den Schäden und Verlusten („loss and damage“) aus Klimafolgen beschlossen wurde, das allerdings noch weiter ausgearbeitet werden muss. Bestandteile davon werden unter anderem Überlegungen zur Einrichtung einer Klimaversicherungsfazilität und der Rehabilitation von Klimaschäden aus dem Meeresspiegelanstieg sein.

Positiv – wenngleich nicht ausreichend – ist zudem die Bezugnahme der Rahmenvereinbarung auf wichtige Prinzipien wie Gender, Transparenz sowie die Partizipation und die Berücksichtigung verletzlichster Bevölkerungsgruppen und Ökosysteme.

3. Klimafinanzierung: ausreichend, verlässlich, vorhersehbar und transparent gestalten

Eines der wichtigsten Ergebnisse in Cancún ist die Einrichtung eines neuen Klimafonds („Green Climate Fund“) und einer Arbeitsgruppe, die ihn konzipieren soll. Die Governance-Strukturen sind ausgewogen und kommen den Interessen der Entwicklungsländer zunächst entgegen: das Steuerungsgremium („board“) soll je zur Hälfte aus Entwicklungsländern und Industrieländern bestehen. Der Arbeitsgruppe („transitional committee), die den Fonds konzipieren soll, gehören 15 Mitglieder von Industrie- und 25 Mitgliedern aus Entwicklungsländern an. Leider ist es bisher nicht gelungen, nichtstaatlichen Akteuren eine Mitbestimmung im Entscheidungsgremium zu gewähren, wie es zum Beispiel beim Globalen Fonds zu Aids, Tuberkulose und Malaria der Fall ist. Allerdings kann die Zivilgesellschaft als Beobachter bei den Treffen dabei sein. Problematisch aus Sicht der Entwicklungsländer ist allerdings, dass die Weltbank als Interims-Trustee fungiert. Hier war auch die Option einer offenen Ausschreibung diskutiert worden. Allerdings sind die Funktionen des Trustees klar beschrieben und sehr eingeschränkt – vergleichbar der beschränkten Rolle der Weltbank im Anpassungsfonds unter dem Kyoto-Protokoll.

Der Fonds soll in einem ausgewogenen Verhältnis Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen finanzieren. Nicht festgelegt wurde jedoch, welchen Mittelumfang der Fonds haben und aus welchen Quellen das Geld für den Fonds stammen soll. Zwar hat man das aus Kopenhagen stammende Versprechen der Industrieländer, 100 Milliarden US-Dollar jährlich bis 2020 für Klimamaßnahmen in Entwicklungsländern zu mobilisieren, im Grundsatz bestätigt, jedoch

keine explizite Zahl für den Fonds beschlossen. Allerdings scheint Übereinstimmung darin zu bestehen, dass es um eine jährliche zweistellige Milliardensumme geht. Leider scheiterte der Versuch, explizit einen Prozess für 2011 zu innovativen Finanzierungsinstrumenten wie Erlösen aus dem Flug- und Schiffsverkehr zu vereinbaren, mit dem Ziel, bei COP17 in Durban im Dezember 2011 einen Grundsatzbeschluss für die Einführung solcher Instrumente zu fassen. Hier bringen die Ergebnisse aus Cancún keine zusätzliche Dynamik, was es umso wichtiger macht, das Thema auch bei G20 und anderen Anlässen voranzubringen.

Im Bereich der Schnellstartfinanzierung wurde das Versprechen von Kopenhagen zur Kenntnis genommen, und alle Industrieländer sind aufgefordert, jährlich (jeweils bis Mai) Informationen zu ihrer Klimafinanzierung an das UNFCCC-Sekretariat zu melden. Dieses darf die Informationen allerdings nur zusammenstellen und hat kein Mandat erhalten, diese zu analysieren und zu vergleichen, was aus Transparenzgründen eigentlich notwendig wäre.

4. Die Bundesrepublik und die EU sollten beim internationalen Klimaschutz führen

Die EU hat sich in Cancún dafür eingesetzt, mehr als einen Minimalkompromiss zu erreichen und Impulse für die UN-Klimaverhandlungen gesetzt. Sie ist zum Beispiel im Bereich Anpassung aktiv auf die kleinen Inselstaaten zugegangen, um nach konstruktiven Kompromisslösungen zu suchen, während andere Industriestaaten wie die USA oder Australien weniger konstruktiv waren.

Bundesumweltminister Norbert Röttgen hat in seiner Rede im High-Level Segment vor allem die energie- und finanzpolitischen Beschlüsse der Bundesregierung vorgestellt, die trotz einiger Schwächen, zumindest von den Zielen her, im Vergleich zu anderen Ländern ambitioniert sind. Allerdings hat es der Minister vermieden, auf die notwendige Erhöhung des EU-Verminderungsziels auf 30 Prozent hinzuweisen, obwohl es gut in den roten Faden der Rede – Klimaschutz als wirtschaftliche Chance – hineingepasst hätte. Ein Bekenntnis, dass Deutschland dies in 2011 vorantreiben würde, wäre ein wichtiges Signal an die Staatengemeinschaft gewesen. Damit ist auch schon eine Konsequenz benannt, die Deutschland und die EU aus Cancún ziehen sollten, nämlich das EU-Ziel Anfang des Jahres auf 30 Prozent zu erhöhen, um auf dem Weg nach Durban zu einer Aufwärtsspirale der Ambition beizutragen. Zweitens sollte sie noch stärker die Möglichkeiten einer strategischen Allianz mit progressiven Entwicklungs- und Schwellenländern, insbesondere China, ausloten. Drittens sollte der Deutsche Bundestag den direkt vor Cancún beschlossenen Sperrvermerk für das neu eingerichtete Sondervermögen für internationale Klimafinanzierung umgehend aufheben. Die Bedingung dafür waren Fortschritte bei den internationalen Verhandlungen gewesen. In Cancún haben nun viele Staaten gezeigt, dass sie bereit sind aktiv voranzugehen. Dies sollte Deutschland noch stärker unterstützen.

5. Ökologisch und sozial verträgliche Förderung von Waldschutz

Im Bereich Waldschutz ist man in Cancún einen Schritt weitergekommen. Die Frage der Einbeziehung in den Emissionshandel, der von VENRO abgelehnt wird, bleibt aber ungeklärt. Finanzierungsoptionen für den Waldschutz werden im Jahr 2011 weiter diskutiert werden. Positiv war aber, dass bestimmte ökologische und soziale Leitplanken wie die Anerkennung der Rechte der indigenen Bevölkerung oder die ökologische Integrität vereinbart wurden, was insbesondere von einigen Entwicklungsländern lange infrage gestellt worden war.

Dr. Bernd Bornhorst (VENRO-Vorstand), Sven Harmeling (Sprecher VENRO-AG Klimawandel und Entwicklung), Anke Kurat (VENRO-Geschäftsstelle)
20. Dezember 2010

Anhang: Die VENRO-Forderungen und die Beschlüsse von Cancún im Vergleich

VENRO-Forderungen	Beschlüsse Cancún
1. 2-Grad-Limit rechtlich absichern	
<p>2. Die Regierungen in Cancún müssen formal bestätigen, dass der globale Temperaturanstieg auf unter zwei Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau begrenzt wird. Die Beschlüsse von Cancún müssen auch beinhalten, dass dieses Ziel nach unten korrigiert werden kann, wenn sich langfristig andere wissenschaftliche Erkenntnisse ergeben.</p> <p>3. Die Regierungen sollten die bisher freiwillig vorgelegten Emissionsverpflichtungen verschärfen, damit sie konsistent mit dem 2-Grad-Limit sind.</p>	<p>COP 16-Text, LCA</p> <p>4. Further recognizes that deep cuts in global greenhouse gas emissions are required according to science, and as documented in the Fourth Assessment Report of the Inter-governmental Panel on Climate Change, with a view to reducing global greenhouse gas emissions so as to hold the increase in global average <u>temperature below 2°C</u> above pre-industrial levels, and that Parties should take urgent action to meet this long-term goal, consistent with science and on the basis of equity; Also recognizes the need to consider, in the context of the first review, as referred to in paragraph 138 below, strengthening the long-term global goal on the basis of the best available scientific knowledge, <u>including in relation to a global average temperature rise of 1.5°C</u></p> <p>138. Decides to periodically <u>review</u> the adequacy of the long-term global goal referred to in paragraph 4 above, in the light of the ultimate objective of the Convention, and overall progress towards achieving it, in accordance with the relevant principles and provisions of the Convention;</p> <p>139. Also decides that:</p> <p>(b) The first review should start in 2013 and should be concluded <u>by 2015</u>;</p>
2. Anpassung an den Klimawandel	
<p>3. In Cancún eine Rahmenvereinbarung zum Thema Anpassung zu beschließen („adaptation framework for implementation“), die die Bedürfnisse der ärmsten und verletzlichsten Bevölkerungsgruppen priorisiert. Diese sollte folgende Aspekte beinhalten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • die Einrichtung eines „adaptation committee“ unter dem Dach der UNFCCC. • die Befassung mit dem Thema Verluste und Schäden („loss and damages“) und deren Kosten. Dies sind zum Beispiel unvermeidbare Schäden durch Meeresspiegelanstieg für die kleinen 	<p>COP 16-Text, LCA</p> <p>12. Affirms that enhanced action on adaptation should be undertaken in accordance with the Convention; follow a country-driven, gender-sensitive, participatory and fully transparent approach, taking into consideration vulnerable groups, communities and ecosystems;</p> <p>13. Decides to hereby establish the Cancun Adaptation Framework encompassing the provisions laid out below, with the objective of enhancing action on adaptation, including through international cooperation and coherent consideration of matters relating to adaptation under the Convention;</p>

<p>Inselstaaten. Hier sollten Mechanismen für Ausgleichszahlungen ausgearbeitet werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> • die ärmsten Länder (LDCs) sollten bei der Entwicklung umfassender Anpassungsstrategien speziell unterstützt werden. • bei Entwicklungsländern dafür zu werben, dass Auflagen zur gerechten Verwendung der Mittel in ihren Ländern im ureigenen Interesse sind, um Vertrauen aufzubauen, dass die Gelder im Sinne der ärmsten und anfälligsten Bevölkerungsschichten verwendet werden <p>4. Die Umsetzung dieser Rahmenvereinbarung muss durch ausreichende und vorhersehbare Finanzierung sichergestellt werden, unter anderem aus dem neuen Klimafonds, ebenso wie eine insgesamt ausgewogene Verteilung der Gelder zwischen Anpassung und Vermeidung.</p>	<p>15. Decides to hereby establish a process to enable least developed country Parties to formulate and implement national adaptation plans, building upon their experience in preparing and implementing national adaptation programmes of action, as a means of identifying medium and long-term adaptation needs and developing and implementing strategies and programmes to address those needs;</p> <p>20. Decides to hereby establish an Adaptation Committee to promote the implementation of enhanced action on adaptation in a coherent manner under the Convention, inter alia, through the following functions:</p> <p>25. Recognizes the need to strengthen international cooperation and expertise to understand and reduce loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including impacts related to extreme weather events and slow onset events³</p> <p>18. Requests developed country Parties to provide developing country Parties, taking into account the needs of those that are particularly vulnerable, with long-term, scaled-up, predictable, new and additional finance, technology, and capacity-building, consistent with relevant provisions, to implement urgent, short-, medium- and long-term adaptation actions, plans, programmes and projects at local, national, subregional and regional levels, in and across different economic and social sectors and ecosystems</p> <p>100. Decides that a significant share of new multilateral funding for adaptation should flow through the Green Climate Fund;</p>
<p>3. Klimafinanzierung: ausreichend, verlässlich, vorhersehbar und transparent gestalten</p>	
<p>1. In Cancún muss das vereinbarte Ziel, bis 2020 mindestens 100 Milliarden US-Dollar als Klimafinanzierung für Entwicklungsländer zur Verfügung zu stellen, als Untergrenze formalisiert werden. Ein Großteil davon sollte aus öffentlichen Geldern bestehen.</p> <p>2. Die Ergebnisse der AGF müssen in den UNFCCC-Prozess eingespeist werden.</p> <p>3. Ein neuer Klimafonds mit enger Anbindung an den UNFCCC-Prozess ist zu beschließen. Dieser sollte schwerpunktmäßig nationale Initiativen fördern, die integriert Anpassung, Entwicklung und Klimaschutz angehen und die Möglichkeit des Direktzugangs bieten. Dieser Klimafonds sollte in der Größenordnung von zweistelligen Milliardenbeträgen arbeiten. Dazu sollte eine Arbeitsgruppe eingerichtet werden, mit dem Ziel,</p>	<p>COP 16-Text, LCA</p> <p>97. Decides that, in accordance with the relevant provisions of the Convention, scaled-up, new and additional, predictable and adequate funding shall be provided to developing country Parties, taking into account the urgent and immediate needs of developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change;</p> <p>98. Recognizes that developed country Parties commit, in the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation, to a goal of mobilizing jointly USD 100 billion per year by 2020 to address the needs of developing countries;</p> <p>101. Takes note of the relevant reports on the financing needs and options for mobilization of resources to address the needs of developing country Parties with</p>

<p>den Fonds 2011 zu operationalisieren.</p> <p>4. Die Industrieländer müssen ehrlich und transparent über die Umsetzung ihrer Schnellstartfinanzierung berichten. Unzulänglichkeiten wie die mangelnde Zusätzlichkeit sollten behoben werden.</p> <p>5. Unter dem Dach der UNFCCC sollte ein Finanzierungsausschuss eingerichtet werden, der die Kohärenz und Performance der Klimafinanzierung unter der Konvention überwacht und prüft, ob die finanziellen Zusagen eingehalten werden und dem realen Bedarf entsprechen.</p> <p>In Cancún sollte ein Prozess zur Formulierung der Finanzziele von 2013 bis 2020 eingeleitet werden. Ziel ist es, die Klimafinanzierung für Entwicklungsländer vorhersagbar zu gestalten. Das 2020er-Ziel aus dem Kopenhagen-Akkord reicht hierzu nicht aus.</p>	<p>regard to climate change adaptation and mitigation, including the report of the High-level Advisory Group on Climate Change Financing;</p> <p>Fast start finance: 96. Invites, in order to enhance transparency, developed country Parties to submit to the secretariat for compilation into an information document, by May 2011, 2012 and 2013, information on the resources provided to fulfill the commitment referred to in paragraph 95 above, including ways in which developing country Parties access these resources;</p> <p>102. Decides to establish a Green Climate Fund, to be designated as an operating entity of the financial mechanism of the Convention under Article 11, with arrangements to be concluded between the Conference of the Parties and the Green Climate Fund to ensure that it is accountable to and functions under the guidance of the Conference of the Parties, to support projects, programmes, policies and other activities in developing country Parties using thematic funding windows;</p> <p>109. Decides that the Green Climate Fund shall be designed by a Transitional Committee, in accordance with the terms of reference in annex III to this decision; the Transitional Committee shall have 40 members, with 15 members from developed country Parties and 25 members from developing country Parties, with: (a) Seven members from Africa; (b) Seven members from Asia; (c) Seven members from Group of Latin American and Caribbean States; (d) Two members from small island developing States; (e) Two members from least developed countries;</p>
<p>4. Die Bundesrepublik und die EU sollten beim internationalen Klimaschutz führen</p>	
<p>1. Die EU muss ihr Emissionsziel auf 30 Prozent hochschrauben. Die Bundesrepublik sollte auch unabhängig von einem Beschluss der EU ihre Emissionen um mindestens 40 Prozent bis 2020 und um 95 Prozent bis 2050 reduzieren.</p> <p>2. Die EU sollte einseitig einer zweiten Kyoto-Verpflichtungsperiode zustimmen, auch wenn der Verhandlungsstrang unter der UNFCCC noch nicht in ein verbindliches Abkommen mündet. Dies sollte sie strategisch zur Koalitionsbildung mit anderen Ländern nutzen.</p>	<p>Kyoto-Text, Entscheidung 1/CMP 6:</p> <p>Recognizing that Parties included in Annex I (Annex I Parties) should continue to take the lead in combating climate change,</p> <p>Also recognizing that the contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change, indicates that achieving the lowest levels assessed by the Intergovernmental Panel on Climate Change to date and its corresponding potential damage limitation would require Annex I Parties as a group to reduce emissions in a range of 25-40 per cent below 1990 levels by 2020, through means that may be available to these Parties to reach their emission reduction targets,</p> <p>4. Urges Annex I Parties to raise the level of ambition of the emission reductions</p>

	<p>to be achieved by them individually or jointly, with a view to reducing their aggregate level of emissions of greenhouse gases in accordance with the range indicated by Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2007: Mitigation of Climate ChangeAR4, and taking into account the quantitative implications of the use of land use, land-use change and forestry activities, emissions trading and the project-based mechanisms and the carry-over of units from the first to the second commitment period;</p>
<p>5. Ökologisch und sozial verträgliche Förderung von Waldschutz</p>	
<p>Der Schutz von Wäldern und die Verringerung der Entwaldung müssen klimapolitisch eine höhere Priorität haben und entsprechend finanziell unterstützt werden. Mechanismen zur Reduktion von Emissionen aus Entwaldung und Schädigung von Wäldern (REDD) sind deshalb zu fördern. Diese Maßnahmen müssen auf die Treiber der Entwaldung abzielen, die speziellen Anforderungen für Biodiversität berücksichtigen und die Rechte indigener und lokaler Bevölkerungsgruppen schützen, die in und von den Wäldern leben. Die Finanzierung von Waldschutz darf nicht zu weniger Klimaschutz in Europa führen, ein Einbezug zum Beispiel in den EU-Emissionshandel ist daher abzulehnen.</p>	<p>COP 16-Text, LCA 72. <i>Also requests</i> developing country Parties, when developing and implementing their national strategies or action plans, to address, inter alia, <u>drivers of deforestation</u> and forest degradation, land tenure issues, forest governance issues, gender considerations and the safeguards identified in paragraph 2 of annex I to this decision, ensuring the full and effective participation of relevant stakeholders, inter alia, <u>indigenous peoples and local communities</u>;</p> <p>77. Requests the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention to explore financing options for the full implementation of the results-based actions⁸ referred to in paragraph 73 above, and to report on progress made, including any recommendations for draft decisions on this matter, to the Conference of the Parties at its seventeenth session;</p>