



Berlin, 1. August 2001

Hintergrundpapier Der Beschluss von Bonn

Ergebnisse der 6. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (COP6), Teil II in Bonn, 16. bis 27. Juli 2001

1) Zusammenfassung und Bewertung

Vom 16. bis 27. Juli 2001 fand in Bonn die Fortsetzung der im November 2000 in Den Haag ohne Ergebnis vertagten 6. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention statt. Beteiligt waren rund 5000 Regierungsdelegierte, Vertreter von Nicht-Regierungsorganisationen und Journalisten. Zentraler politischer Erfolg war der „Bonner Beschluss“ („Bonn Agreement“) zur Ausgestaltung des Kyoto-Protokolls am Ende des fünftägigen Ministersegments vom 19. bis 23. Juli 2001.

Der Bonner Beschluss zur internationalen Klimapolitik ist ein historisches Ergebnis: Den Vertragsstaaten – und voran der EU – ist es gelungen, trotz des Ausstiegs der USA und des zögerlichen Verhaltens einiger Staaten, eine Einigung zu erreichen und die Voraussetzungen für die Ratifikation und Umsetzung des Kyoto-Protokolls zu schaffen. Gleichzeitig gebührt der Bonner Klimakonferenz das Verdienst, dass sie den zuletzt stark in die Kritik geratenen internationalen Klimaverhandlungsprozess wiederbelebt hat. Ein Scheitern der Klimaverhandlungen in Bonn hätte voraussichtlich das Ende für das Kyoto-Protokoll bedeutet, nachdem bereits die Konferenz im November 2000 in Den Haag ohne Ergebnis geblieben war.

Deutschland und die EU haben für diesen Kompromiss einen (umwelt-)politischen Preis gezahlt. Zu den Zugeständnissen von Seiten der Bundesregierung und der EU gehören u.a. die recht weitreichende Anrechnung von Senken, die vage Formulierung bei der Frage, wie stark die Industrieländer ihre Reduktionsverpflichtungen durch Maßnahmen im eigenen Land erbringen müssen sowie die Tatsache, dass über den rechtlichen Charakter der Sanktionen im Falle der Verfehlung des Klimaschutzziels erst auf einer späteren Konferenz entschieden wird.

PRESENST

Die Konsequenz des Bonner Beschlusses ist, dass die Vertragsstaaten nun in ihren nationalen Parlamenten das Ratifizierungsverfahren für das Kyoto-Protokoll einleiten können. Ziel der Staatengemeinschaft ist es, das Kyoto-Protokoll rechtzeitig zur Weltkonferenz für Nachhaltigkeit im September 2002 in Johannesburg in Kraft treten zu lassen. Dafür müssen bis dahin mindestens 55 Staaten das Protokoll ratifiziert haben, wobei auf diese mindestens 55% der CO₂-Emissionen der Industrieländer von 1990 entfallen müssen. Die Bundesregierung plant, im Herbst 2001 das Ratifizierungsverfahren einzuleiten.

2) Verhandlungsverlauf

In den ersten Tagen der Klimakonferenz in Bonn (16.-19.7.) haben die Delegationen auf Beamtenebene technische Details verhandelt und die politischen Streitpunkte identifiziert, die den Ministern zur Entscheidung vorgelegt werden sollten. Zu Beginn des Ministersegments war zunächst jedoch kein Verhandlungsfortschritt zu erkennen, da viele Staaten auf ihren Verhandlungspositionen beharrten. Der Präsident der 6. Vertragsstaatenkonferenz, der niederländische Umweltminister Jan Pronk, legte dann am späten Abend des 21. Juli den Ministern einen Vorschlag vor, der in den vier strittigen Fragen (CO₂-Senken, Ausgestaltung der flexiblen Mechanismen, System der Erfüllungskontrolle, Unterstützung für Entwicklungsländer) Kompromisse vorsah. Nach zahlreichen Konsultationen und zwei Verhandlungs Nächten konnte auf der Basis des Pronk-Vorschlags ein allgemein tragfähiger Kompromiss erreicht werden. Am Montag, den 23. Juli 2001 nahm die Klimakonferenz im Konsens der Vertragsstaaten (bei Enthaltung der USA) das Verhandlungsergebnis schließlich an.

In den folgenden Tagen der Konferenz (24.-27.7.01), die dann auf Beamten-Ebene fortgesetzt wurde, versuchten einige Staaten (insbesondere Russland), Elemente des von den Ministern beschlossenen politischen Kompromisses abzuändern. Es gelang erst nach intensiven Beratungen, den politischen Beschluss am 25. Juli auch formell – unverändert – zu verabschieden. Anschließend wurden die Verhandlungen zu den noch ausstehenden Detailentscheidungen weitergeführt. Hierbei gab es deutliche Fortschritte, die Arbeiten konnten jedoch noch nicht abgeschlossen werden. So konnten zu den Unterstützungsmaßnahmen für Entwicklungsländer Einigung erzielt werden, während in anderen Bereichen (Senken, flexible Mechanismen, Erfüllungskontrolle, Emissionserfassung und -berichterstattung, Politiken und Maßnahmen) noch Details verhandelt werden müssen. Insgesamt 15 Entscheidungsentwürfe wurden mit dem Ziel der Fertigstellung sowie der Verabschiedung in einem ausgewogenen Paket („balanced package“) an die 7. Vertragsstaatenkonferenz in Marrakesch (29.10.-09.11.2001) verwiesen.

3) Verhandlungspunkt „Senken“

Die Verhandlungen über Kohlenstoffsinken und -quellen im Bereich Land- und Forstwirtschaft gestalteten sich besonders schwierig. Insbesondere große Flächenstaaten und Japan forderten eine unbegrenzte Anrechnung von Senken als Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen des Kyoto-Protokolls, um ihre eingegangenen Reduktionsverpflichtungen einhalten zu können. Die EU, die sich für eine starke Begrenzung der Anrechenbarkeit von Kohlenstoffsinken eingesetzt hatte, musste daher bei der Höhe der Anrechenbarkeit Zugeständnisse machen.

Das Kyoto-Protokoll sieht in vier verschiedenen Teilbereichen die Möglichkeit vor, die Kohlenstoffaufnahme-fähigkeit von Ökosystemen als Klimaschutzmaßnahme anrechnen zu können. Hierzu wurden im Bonner Beschluss folgende Regelungen getroffen:

- Der im Kyoto-Protokoll unter Artikel 3.3 vorgesehene „Verlustausgleich“ von Nettoemissionen durch Entwaldung wird pro Vertragspartei auf 8,2 Mio t Kohlenstoff pro Jahr und Land begrenzt.
- Steigerungen der in Wäldern gebundenen Kohlenstoffmengen nach Artikel 3.4 können nur bis zu einer länderspezifischen Höchstmenge angerechnet werden. Hier haben insbesondere Kanada, Japan und Russland Zugeständnisse erhalten.
- Maßnahmen im Bereich der Acker- und Grünlandbewirtschaftung sowie der Ödlandbegrünung nach Artikel 3.4 des Kyoto-Protokolls können als Klimaschutzmaßnahmen angerechnet werden.
- (Wieder-)Aufforstungsprojekte in Entwicklungsländern im Rahmen des „Clean Development Mechanism“ können bis zu einer Obergrenze von 1% der 1990er-Emissionen des beteiligten Industrielands angerechnet werden.

Rechnet man diese vier möglichen Senkenbereiche zusammen, so ergeben sich für einige Länder zum Teil erhebliche Möglichkeiten, ihre Emissionsreduktionsziele über Senkenaktivitäten zu erreichen. Gleichzeitig muss jedoch auch beachtet werden, dass trotz dieser Zugeständnisse die Kyoto-Reduktionsziele nach wie vor eine große Herausforderung bedeuten, da sich die Treibhausgasemissionen in etlichen Ländern (z.B. Japan, Kanada, Niederlande, Belgien, Dänemark) seit 1990 deutlich erhöht haben. Zudem ist nicht davon auszugehen, dass alle Staaten ihre Möglichkeit, Senkenprojekte in Entwicklungsländern durchzuführen, ausschöpfen werden. Insofern bleiben bedeutende Anstrengungen zur Erreichung der Reduktionsziele unerlässlich.

Neben diesen politischen Entscheidungen konnten auf Fachebene technische Fragen wie die Definitionen, Einzelheiten des Anrechnungsverfahrens sowie die Anforderungen an das Monitoring abgeschlossen werden. Die Ausarbeitung der Verfahrensfragen für Senkenprojekte in Entwicklungsländern wurde als Aufgabe für eine spätere Vertragsstaatenkonferenz formuliert. Russland hat die Frage aufgeworfen, ob die für forstwirtschaftliche Senkenaktivitäten festgelegten Obergrenzen auf Antrag einzelner Staaten nachträglich verändert werden können. Die große Mehrheit der Vertragsparteien lehnt dies jedoch kategorisch ab.

4) Verhandlungspunkt „flexible Mechanismen“

Verhandlungspunkt in Bonn war auch die Frage nach der Ausgestaltung der sog. „flexiblen Mechanismen“ des Kyoto-Protokolls. Dieses sieht vor, dass die Vertragsstaaten ihre Emissionsreduktionen zum Teil auch im Ausland erbringen können. Die drei „flexiblen Mechanismen“ sind in Artikel 6, 12 und 17 des Protokolls festgelegt:

- gemeinsame Klimaschutzprojekte von Industrieländern in einem Industrieland („Joint Implementation“ JI),

- gemeinsame Klimaschutzprojekte von Industrie- und Entwicklungsländern in einem Entwicklungsland (Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung, „Clean Development Mechanism“ CDM), sowie der
- Emissionshandel zwischen Industrieländern.

Der Kompromiss zu den flexiblen Mechanismen, der im „Bonner Beschluss“ der Minister Eingang gefunden hat, enthält u.a. folgende Regelungen:

- den Ausschluss von Atomkraftprojekten im JI und CDM,
- die Begrenzung der Möglichkeit, Senkenprojekte im Rahmen von JI und CDM durchzuführen;
- die Forderung, dass ein „signifikanter Anteil“ der Emissionsreduktionen der Industriestaaten im eigenen Land erbracht werden soll;
- Verfahrenbeschleunigung für kleine CDM-Projekte in den Bereichen erneuerbare Energien (bis zu 15 MW), Effizienzverbesserung (bis zu 15 GWh) und sonstige Projekte außer Senken mit Emissionen von bis zu 15.000 t CO₂/Jahr.

Der Kompromiss beinhaltet als positive Elemente u.a. den Ausschluss von Atomkraftprojekten aus den flexiblen Mechanismen, die doppelte Begrenzung der Senkenprojekte im JI und CDM (Ausschluss landwirtschaftlicher Aktivitäten, Obergrenze von 1% bei CDM-Senkenprojekte bzw. Anrechnung der JI-Senkenprojekte auf die nationalen Senkenobergrenzen nach Artikel 3.3). Skeptisch zu sehen ist u.a. die Tatsache, dass Senken überhaupt im CDM Eingang gefunden haben und dass die Formulierung zur Zusätzlichkeit der flexiblen Mechanismen relativ schwach ist (die EU hatte gefordert, dass 50% der Emissionsreduktionen im eigenen Land gemacht werden sollen).

Für die Verhandlungen in Marrakesch bleiben u.a. noch folgende Punkte offen:

- Kompetenzen, Zusammensetzungen und Abstimmungsmodi der Verwaltungsräte von JI und CDM,
- Teilnahmevoraussetzungen an den flexiblen Mechanismen,
- Substituierbarkeit von Emissionszertifikaten aus den verschiedenen Mechanismen.

5) Verhandlungspunkt „Erfüllungskontrolle“

Für den Bereich der Erfüllungskontrolle vereinbarte die Konferenz bindende Konsequenzen für den Fall, dass Vertragsparteien ihr Emissionsminderungsziel verfehlen. Welchen völkerrechtlichen Status diese Sanktionen haben werden, wird jedoch erst auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz nach Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls entschieden. In dem Fall der Nichterfüllung der Reduktionsverpflichtung in der ersten Verpflichtungsperiode (2008-2012) gelten für das entsprechende Land folgende Regelungen:

- Es muss in der zweiten Verpflichtungsperiode (2013-2017) das 1,3-fache der bis 2012 zu viel ausgestoßenen Emissionen zusätzlich vermeiden.
- Es muss einen Erfüllungsplan vorlegen, in dem dargelegt ist, wie das so verstärkte Ziel in der zweiten Verpflichtungsperiode erreicht werden soll.
- Es verliert das Recht, an den „flexiblen Mechanismen“ teilzunehmen.

Hervorzuheben an dem Kompromiss im Bereich der Erfüllungskontrolle ist, dass die Vertragsstaaten ein System bindender Konsequenzen beschlossen haben, das im wesentlichen den Vorstellungen von Deutschland und der Europäischen Union entspricht. Lediglich in Details mussten Zugeständnisse gemacht werden (so traten D/EU für eine „Wiedergutmachungsrate“ von mindestens 1,5 ein). Entgegen dem Ziel der EU konnte das System der Erfüllungskontrolle aufgrund des Widerstands insbesondere von Japan und Russland nicht schon in Bonn rechtsverbindlich vereinbart werden. Trotzdem begründet auch die Verankerung der Konsequenzen im Rahmen des Bonner Beschlusses durch die auf der Konferenz anwesenden Minister eine hohe (politische) Bindungswirkung und einen starken Anreiz, die Reduktionsziele zu erfüllen.

Weitere Einzelheiten des Erfüllungskontrollsystems sollen in Marrakesch ausgearbeitet werden. Hierbei ergeben sich noch einige Spielräume bei der Interpretation der getroffenen politischen Entscheidung. Hier gilt es sicherzustellen, dass die Ausgestaltung des Rechtstexts die Wirksamkeit der Erfüllungskontrolle garantiert.

6) Verhandlungspunkt „Unterstützung für Entwicklungsländer“

Ein wichtiges Element der Einigung in Bonn bilden umfangreiche Unterstützungsmaßnahmen für Entwicklungsländer, insbesondere für die ärmsten unter ihnen. Zusätzliche in Aussicht gestellte Finanzleistungen waren letztendlich der Preis für die Zustimmung der Entwicklungs- und Schwellenländer (sog. „Gruppe der 77 und China“) zum Kompromissvorschlag des Präsidenten der Konferenz. Zügige Verhandlungen zu neuen Maßnahmen im Bereich Kapazitätenaufbau, Technologietransfer und Anpassung an den Klimawandel in Entwicklungsländern vor und nach dem Ministersegment haben ebenfalls entscheidend dazu beigetragen, die Entwicklungsländer ins Boot zu holen.

Als wichtiger Verhandlungserfolg kann die Konsolidierung der Globalen Umweltfazilität (GEF) als Finanzmechanismus der Konvention gewertet werden. Die drei neu geschaffenen Fonds für Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern („Special Climate Change Fund“, „Least Developed Countries Fund“, „Adaptation Fund“) werden von GEF-Sekretariat und GEF-Rat verwaltet. Damit wird die Effektivität der eingesetzten Mittel für den internationalen Klimaschutz gestärkt.

Eine von der EU vorgeschlagene, von Norwegen, Neuseeland, der Schweiz, Island und Kanada mitgetragene politische Erklärung bezüglich höherer jährlicher Finanzbeiträge im Klimaschutz ab 2005 ist Teil des Bonner Beschlusses und trug maßgeblich dazu bei, dass die Entwicklungsländer ihre ursprüngliche Forderung nach rechtsverbindlichen Finanzbeiträgen fallen ließen. Der in der politischen Erklärung genannte Betrag von jährlich 410 Mio. US-\$ umfasst den Anteil der beteiligten Länder an dem von Konferenzpräsident Pronk vorgeschlagenen Finanzziels für Klimaschutzmaßnahmen in Höhe von 1 Mrd. US-\$ jährlich.

Drei wichtige Industrieländer – USA, Japan, Australien – haben keine Beiträge zur Erreichung des Finanzzieles von 1 Mrd. US-\$ angekündigt. Die EU-Erklärung forderte diese Länder auf, sich ebenfalls zu beteiligen. Zur Umsetzung dieser Erklärung werden von Deutschland signifikante Beiträge erwartet. Die von Pronk vorgeschlagene Lastenteilung unter den Industrieländern bezüglich des Finanzzieles orientierte sich an den CO₂-Emissionen der Industrieländer im Jahr 1990.

Nach Verabschiedung des „Bonner Beschlusses“ konnten die Verhandlungen aller Details im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und Finanzierung abgeschlossen werden. Eine förmliche Entscheidung soll jedoch erst im Paket mit den noch fertigzustellenden weiteren Entscheidungen in Marrakesch erfolgen.

7) Weitere Verhandlungspunkte und Side Events

Neben den genannten zentralen Themen gab es noch etliche kleinere Verhandlungspunkte, die in den Nebenorganen der Klimarahmenkonvention diskutiert wurden, sowie eine Reihe von Veranstaltungen am Rande der Konferenz, an denen Deutschland beteiligt war. Davon seien im folgenden kurz genannt:

„Politiken und Maßnahmen“: Nach Artikel 2 des Kyoto-Protokolls sind die Vertragsstaaten der Klimakonferenz aufgefordert, in ihren nationalen Klimaschutzanstrengungen miteinander zu kooperieren. Zu diesem Zweck soll deshalb vom 8. bis 10. Oktober 2001 in Kopenhagen ein Workshop zu „Best Practices“ bei Politiken und Maßnahmen veranstaltet werden, der sich auf Klimapolitik in den relevanten Sektoren beziehen soll und neben Querschnittsthemen insbesondere nationalen Emissionshandel und freiwillige Vereinbarungen einbeziehen soll.

Datenerfassung und –berichterstattung: Die Verhandlungsgruppe zu der Ausgestaltung der nationalen Treibhausgasinventare und zur Berichterstattung (Artikel 5, 7 und 8 des Kyoto-Protokolls) hat in Bonn nicht getagt, da die entsprechenden Richtlinien bereits auf den vorhergehenden Konferenzen weitgehend erstellt wurden. Zur Vorbereitung der Arbeit auf der Konferenz in Marrakesch und zur Klärung von Datenerfassungsfragen im Rahmen der verhandelten Themen fanden jedoch auf Expertenebene zahlreiche Treffen statt, sowohl EU-intern als auch bilateral zwischen der EU und anderen Staaten.

Unternehmen pro Kyoto: Die Unternehmens-Initiative „e-mission 55“ hat in Bonn deutlich gemacht, dass weite Teile der Industrie hinter dem Kyoto-Protokoll stehen. Die beteiligten Unternehmen aus Europa und Japan forderten auf einer Veranstaltung mit Bundesumweltminister Trittin die Staatengemeinschaft zur Ratifizierung des Kyoto-Protokolls auf und vertraten die Auffassung, dass aktive Klimapolitik große ökonomische Chancen bietet.

Deutsch-Russische Zusammenarbeit: Mit einer russischen Delegation bestehend aus Duma-Abgeordneten und russischen Wirtschaftsvertretern hat Deutschland künftige Möglichkeiten zur verstärkten deutsch-russischen Zusammenarbeit erörtert. Die russische Seite ist insbesondere an projektbezogenen Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur im Bereich der Energieversorgung interessiert. Zur Identifizierung konkreter Projekte und Akteure soll daher eine Arbeitsgruppe aus Vertretern beider Regierungen, der Parlamente und der Wirtschaft gebildet werden.