

Antrag
der Fraktion der SPD

Vor Cancún - Mit Glaubwürdigkeit zu einem globalen Klimaschutzabkommen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die schon heute wirksamen und für die Zukunft seitens der Wissenschaft prognostizierten Folgen des Klimawandels sind Realität. Die hieraus resultierenden Herausforderungen sind nur noch lösbar, wenn weltweit konsequenter Klimaschutz und Anpassungsmaßnahmen miteinander kombiniert umgesetzt werden. Jedoch stecken die Verhandlungen für ein global wirksames und verbindliches Klimaschutzabkommen seit der Enttäuschung der Klimakonferenz in Kopenhagen in einer tiefen Krise. Die Zwischenkonferenzen in diesem Jahr konnten diesen Trend nicht umkehren. Die Chancen, dass auf der nächsten Klimakonferenz in Cancún ein Durchbruch für ein neues Klimaschutzabkommen gelingt, sind äußerst gering.

Dabei sind die Risiken des Klimawandels besorgniserregend. Weltweit schmelzen die Gletscher in alarmierender Geschwindigkeit. Schwere Stürme verwüsten ganze Landstriche in immer kürzerer Folge. Große Trockenheit wechselt sich in einigen Regionen mit sintflutartigen Niederschlägen ab. Mit zunehmender Erwärmung des Klimas werden sich solche Wetterextreme häufen.

Um den Klimawandel zu begrenzen, darf die unvermeidbare globale Erderwärmung die Marke von 2 Grad Celsius gegenüber vorindustriellen Zeiten nicht überschreiten. Für dieses Ziel ist ein grundlegender Paradigmenwechsel hin zu nachhaltigen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodellen notwendig. Die heutigen Industriegesellschaften müssen ökologisch umgebaut und modernisiert bzw. neue Volkswirtschaften in Entwicklungsländern auf der Basis erneuerbarer Energien aufgebaut und dabei gleichzeitig Wachstum und Entwicklung gefördert werden. Auf dem Weg von den bisherigen fossilen und materialintensiven Volkswirtschaften hin zu „Low-Carbon-Economies“ spielen nachhaltige Produktionssysteme, Produkte und Infrastrukturen ebenso eine Rolle wie eine zukünftige, von den erneuerbaren Energien getragene Energieversorgung.

Die Chancen, die im Klimaschutz stecken, sind konsequent zu nutzen und neue ‚grüne Jobs‘ zu schaffen. Denn Klimaschutz- und Effizienztechnologien sind die gefragten Produkte auf den weltweiten Märkten von morgen. So muss der ökologische Umbau der Volkswirtschaften als Chance im Sinne eines grünen Aufschwungs und für die Entstehung neuer Arbeitsplätze (‚green jobs‘) genutzt werden. Das Erreichen der Klimaschutzziele ist ohne nennenswerte Wohlfahrtseinbußen erreichbar. Die großen technologischen Fortschritte, die mit den Klimaschutzmaßnahmen einhergehen, stärken die deutsche Exportindustrie und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands. Dabei dürfen wir uns nicht auf dem bisher Erreichten ausruhen. Während China vor 10 Jahren noch keine Rolle bei den Erneuerbaren Energien spielte, sind heute drei der zehn weltweit größten Windturbinenhersteller aus China. Im Bereich der Umwelttechnologie hat Deutschland immer dann Spitzentechnik hervorgebracht und damit Arbeitsplätze geschaffen, wenn wir vorangegangen sind. Wer wartet, dass

irgendetwas passiert, wird nie erfolgreich sein. Wer heute nicht an diesem Umbau hin zu einer „Low-Carbon-Economy“ teilnimmt, der riskiert, dass er den technologischen Anschluss verpasst und dass seine Produkte in 10 oder 15 Jahren an Handelsbarrieren anderen Staaten scheitern, die diese gegen ineffiziente und nicht ökologisch hergestellte Produkte errichten werden.

Um diesen Weg in „Low-Carbon-Economies“ zu beschreiten, ist ein Gleichklang von nationalen Politiken, internationaler Rahmensetzung und bilateraler Kooperation notwendig. Wer bei internationalen Verhandlungen glaubwürdig sein möchte, muss erst im eigenen Land seine Hausaufgaben machen. Dabei steht eine ambitionierte nationale Klima- und Energiepolitik im Mittelpunkt. Vor kurzem hat die Bundesregierung ihr Energiekonzept beschlossen. Es enthält unzureichende Instrumente und mit den Laufzeitverlängerungen für Atomkraftwerke eine massive Investitionsbremse für Erneuerbare Energien. Die Einnahmen durch die abgeschriebenen Atomkraftwerke als "Gelddruckmaschinen" verstärken die Marktmacht der großen Energieversorgungsunternehmen (EVUs) weiter. Die konkreten Beschlüsse der Bundesregierung zeigen, wohin der Weg gehen soll: Rücknahme des Einspeisevorranges für Erneuerbare Energien, Beendigung einer anspruchsvollen deutschen Klimaschutzpolitik. Mit diesem Vernichtungsfeldzug gegen die Erneuerbaren Energien wird Deutschland seinen Technologievorsprung in kurzer Zeit verlieren. Die Vollversorgung durch erneuerbare Energien rückt in weite Ferne.

Früher war Deutschland Vorreiter im Klimaschutz. Was in vielen Jahren aufgebaut wurde, zerstört die schwarz-gelbe Bundesregierung in kurzer Zeit. Es geht um Vertrauen der Entwicklungsländer in die Zusagen der Industrieländer, die wiederum Verlässlichkeit und Seriosität garantieren müssen. Ohne Vertrauen bleibt der internationale Klimazug auf der Strecke liegen. Deutschland hat auf der Klimakonferenz in Kopenhagen 1,26 Milliarden Euro neue und zusätzliche Gelder für den Klimaschutz in den Jahren 2010 bis 2012 in ärmeren Ländern versprochen. Die Bundesregierung hat die Zusagen aus Kopenhagen gebrochen. Man kann kein Vertrauen bei den Entwicklungsländern schaffen, wenn man von den zugesagten 420 Millionen Euro neuem und zusätzlichem Geld 350 Millionen mit schon gemachten Versprechen verrechnet, wie es Deutschland im Rahmen des diesjährigen Haushaltes gemacht hat.

Zwar hat die Bundesregierung ein Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ errichtet und angekündigt, bis 2017 etwa eine Milliarde Euro für internationalen Klima- und Umweltschutz einsetzen zu wollen. Auch in diesem Fall blieb es bei Versprechungen. Fast die gesamte Summe unterliegt in den kommenden Jahren einer Haushaltssperre. Damit hat die Bundesregierung erneut eine Chance vergeben, ein positives Signal für die internationalen Klimaverhandlungen zu geben.

Nicht nur die Bundesregierung, sondern auch die Europäische Union wird ihrer früheren Rolle als Vorreiterin nicht gerecht. Die Europäische Union muss endlich ihr Klimaschutzziel auf 30 Prozent Minderung bis 2020 gegenüber dem Jahr 1990 anheben, unabhängig davon, was andere Staaten beschlossen haben. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung ist das 30-Prozent-Ziel erreichbar und notwendig, damit die wirtschaftlichen Anreize zum Umbau von Industrie und Energiewirtschaft in Europa ausreichen. Auch muss die Europäische Union bei den Klimaverhandlungen mit einer Stimme sprechen, um gehört zu werden.

In Cancún sollte die Europäische Union die Verhandlungen nicht vom langsamsten Staat abhängig machen, sondern neue Koalitionen suchen. Sie muss ihre diplomatischen Möglichkeiten druckvoll nutzen und sich mit starken Verbündeten zusammen schließen. Mit einer derartigen Koalition muss die notwendige positive Dynamik erzeugt werden, damit wir in naher Zukunft ein verbindliches Abkommen erhalten. Nur so kann die EU wieder eine wichtigere Rolle spielen. Die EU sollte intensiv die win-win-Optionen für China für

weitergehende Klimaschritte in beiden Regionen ansprechen. Dabei kann es um Niedrig-Emissions-Strategien und Technologie-Kooperation gehen.

Da die erste Verpflichtungsperiode des Kyoto-Abkommens schon Ende 2012 ausläuft, ist die Zeit für die Verabschiedung eines Post-Kyoto-Abkommens, das ambitionierte Emissionsreduktionen enthält, äußerst knapp. In Cancún müssen Ergebnisse zu Teilaspekten gefunden werden und einen wichtigen Zwischenschritt zu einem neuen Klimaschutzabkommen bilden. Dabei müssen die Lehren aus Kopenhagen gezogen werden. Bisher wurde nach dem Ansatz „nichts ist beschlossen, solange nicht alles beschlossen ist“ verhandelt. Bei diesem Ansatz ist die Gefahr groß, dass es auch in Cancún zu keinem Ergebnis kommen wird. Stattdessen sollten in Cancún einzelne wichtige Kernthemen, wie Finanzierungshilfen für Entwicklungsländer, Schutz vor Abholzung in Entwicklungsländern, Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel und Technologietransfer voran kommen.

Da der Kopenhagen Accord von der Vertragsstaatenkonferenz 2009 nur zur Kenntnis genommen wurde, müssen seine Schlüsselemente noch formalisiert werden. Die Ziele zur Minderung des Ausstoßes von Treibhausgasen, die die Industrie- und Entwicklungsländer in den Kopenhagen Accord eingebracht haben, reichen jedoch bei weitem nicht aus, um die globale Temperaturerhöhung unterhalb der Grenze von maximal zwei Grad zu halten. Sie würden eher zu einer globalen Erwärmung von 3,5 bis 4 Grad führen. Deshalb ist es zentral, dass die beteiligten Regierungen die Lücke zwischen den genannten Zielen im Kopenhagen Accord und dem Zwei-Grad-Ziel schließen und ihre Minderungszusagen dementsprechend verschärfen.

Zur Überwindung der gegenwärtigen Blockade ist eine zeitnah sicher gestellte, international verbindlich und langfristig geregelte, sowie in Form und Höhe angemessene Finanzierung von Klimaschutz und Anpassung in Entwicklungsländern durch Transferleistungen aus Industrieländern unerlässlich. Ein bedeutender Teil der erforderlichen Zahlungen muss von öffentlichen Haushalten aufgebracht und in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen geleistet werden. Entsprechend wichtig ist es, dass die Lasten zwischen den Industrieländern gerecht, d.h. unter Anwendung von Verursacher- und Solidarprinzip, aufgeteilt werden.

Bei der Klimafinanzierung ist zu unterscheiden zwischen kurzfristiger („fast start“) sowie langfristiger Finanzierung. Während die kurzfristige Finanzierung Transferzahlungen für die Jahre 2010 – 2012, d.h. bis zum Auslaufen der gegenwärtigen Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls, umfasst, versteht man unter langfristiger Klimafinanzierung Transferzahlungen für die Jahre ab 2013, d.h. beginnend mit dem Inkrafttreten eines neuen und umfassenden internationalen Klimaabkommens unter dem Dach der Klimarahmenkonvention UNFCCC, welches entweder parallel zur 2. Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls läuft oder an Stelle des Kyoto-Abkommens tritt, oder dieses fortführt, ergänzt um weitere Vertragskomponenten.

Die Transparenz der eingesetzten Finanzmittel ist von zentraler Bedeutung in den internationalen Klimaverhandlungen. Die Entwicklungsländer durchschauen, dass es eine Lüge ist, wenn man erklärt, alle Gelder seien „neu und zusätzlich“, sie es aber tatsächlich offensichtlich nicht sind. Ehrlichkeit ist notwendig, um die Grundlage für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit für die Zukunft zu legen.

Deshalb wäre es hilfreich, wenn zunächst für die Europäische Union und dann für alle Industrieländer einheitlich definiert, gemessen und verifiziert wird, welche Transferzahlungen für Klimaschutz und Anpassung in Entwicklungsländern auf internationale Zusagen anrechenbar sind. Das umfasst eine Definition von „neu und zusätzlich“. Die Schaffung einer neuen multilateralen Finanzierungsarchitektur für Minderungs- und Anpassungsaktivitäten ist erforderlich, welche durch Vertragsstaatenkonferenz- (COP)-Entscheidungen initiiert wird. Diese Entscheidungen setzen die Zusagen im Bali Aktionsplan um, einen der COP

unterstehenden und gegenüber der COP rechenschaftspflichtigen Finanzierungsmechanismus zu schaffen. Ein „Green Climate Fund“ sollte den größten Teil der Langfristfinanzierung erhalten, transparent und regional ausgewogen operieren und vom Klimawandel besonders Betroffenen direkten Zugang gewähren. Für die Arbeitsfähigkeit des Fonds ist eine entsprechende Infrastruktur notwendig, die Projekte und Programme ausführt, transparente Verfahren sicherstellt und ein Register für die Minderungsaktivitäten der Entwicklungsländer einführt.

Projekte, Programme und Strategien der Klima- und Entwicklungspolitik müssen besser aufeinander abgestimmt und verzahnt werden. Klimaschutz und Entwicklung müssen in der konkreten Arbeit vor Ort zusammenfließen, abgestimmt und kohärent sein. Bei der Mittelvergabe müssen Gelder für Klima und Entwicklung jedoch getrennt behandelt werden. Das ist für eine transparente Vergabepolitik von großer Bedeutung, damit Gelder nicht doppelt gezählt werden.

Neben staatlichen sind private Investitionen notwendig, um die Klimaschutzziele zu erreichen. Hierzu müssen geeignete politische Rahmenbedingungen in Industrie- und Entwicklungsländern geschaffen werden, damit möglichst viel privates Kapital in eine klimafreundliche Zukunft investiert wird.

Dabei besteht die Herausforderung darin, dass Klimaschutz nur global, das heißt durch die Kooperation von Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern, gemeistert werden kann. Dass die führenden Industrieländer es nicht mehr allein in der Hand haben, den Klimawandel einzudämmen und zu beherrschen, führt zu einer veränderten geopolitischen Machtkonstellation und unterstreicht die zwingende Notwendigkeit, eine für alle Staatengruppen zustimmungsfähige Lösung zu finden, bei der die Lastenverteilung unter Anwendung von Verursacherprinzip (historische Kohlenstoffschuld der einzelnen Staaten) und Solidarprinzip (wirtschaftliche Leistungsfähigkeit) erfolgt.

Während die überwiegende Mehrzahl der Akteure diesen Modus grundsätzlich anerkennt, zeigen doch die vergangenen drei Jahre seit dem Klimagipfel von Bali, dass deren operative Umsetzung im höchsten Masse strittig ist und bislang an nationalen Egoismen, deren Handeln sich an der kurzfristigen Nutzenmaximierung orientiert, scheitert. Damit geht wertvolle Zeit verloren und erhöht den potenziellen Problemdruck in der Zukunft. Zugleich sinkt die Chance, die notwendige Transformation unseres Entwicklungspfades pro aktiv und letztlich wohlfahrtssteigernd gestalten zu können, während das Risiko wächst, negative Umweltveränderungen nur noch reaktiv abzumildern und Wohlfahrtsverluste nicht mehr abwenden zu können.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- daran festzuhalten, dass ein globales rechtsverbindliches Klimaschutzabkommen mit ambitionierten Minderungszielen verabschiedet wird und in Cancún substanzielle Fortschritte auf dem Weg dorthin gemacht werden. Als Grundprinzipien des Abkommens müssen die gemeinsame, aber differenzierte Verantwortung, das Abbremsen der Klimaerwärmung und das Einhalten des 2-Grad-Ziels gelten. Auf die Reduktionsempfehlungen des IPCC wird verwiesen, aktuelle Ergebnisse der Klimawissenschaften sind zu berücksichtigen;
- sich dafür einzusetzen, dass die Minderungsbeiträge, die im Kopenhagen Accord niedergelegt sind, auf der Vertragsstaatenkonferenz in Cancún formalisiert werden und ein Review-Prozess mit der Möglichkeit der Nachsteuerung 2015 durchgeführt wird (auf Grundlage des 2014 erscheinenden IPCC-Reports);

- sich bei anderen Industrieländern dafür einzusetzen, dass diese sich Treibhausgasminderungsziele setzen, mit denen insgesamt das Erreichen des 2-Grad-Zieles mit hoher Wahrscheinlichkeit möglich wird;
- sich dafür einzusetzen, dass die Europäische Union das Ziel einer unkonditionierten Senkung ihrer Treibhausgasemissionen von 30 Prozent bis 2020 gegenüber 1990 beschließt und offensiv als Position auf den kommenden Klimaschutzkonferenzen vertritt;
- sich dafür einzusetzen, dass die Europäische Union die bilaterale Abstimmung intensiviert und ihre diplomatischen Möglichkeiten umfassend nutzt. Die Europäische Union muss eine durchsetzungsstarke Führungsrolle übernehmen und in einer aktiv gestaltenden Form dafür sorgen, dass ein rechtsverbindliches und ambitioniertes Klimaschutzabkommen von der Völkergemeinschaft beschlossen wird;
- sich dafür einzusetzen, dass in Cancún ein System beschlossen wird, mit dem Emissionsminderungen in den Ländern des Südens überwacht und gesteuert wird (measuring, reporting and verifying - MRV);
- sich dafür einzusetzen, dass in Cancún ein System beschlossen wird, das die Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen überwacht und steuert (measuring, reporting and verifying - MRV);
- sich dafür einzusetzen, dass in Cancún ein politischer Rahmen für Anpassungsmaßnahmen etabliert wird, der eine klare Umsetzungskomponente hat.
- für den Fall, dass keine globale und umfassende Einigung in nächster Zukunft beschlossen wird, sich als zweitbeste Lösung für eine zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls und die weitere Nutzung von Elementen des Kyoto-Protokolls einzusetzen. Dabei muss die Umweltintegrität des Kyoto-Protokolls verbessert werden. Überschüssige Emissionsrechte aus der ersten Verpflichtungsperiode dürfen nicht in eine zweite Periode übernommen werden, Schlupflöcher wie zum Beispiel Kohlenstoffsinken, insbesondere aus der Forstwirtschaft müssen geschlossen werden;
- sich dafür einzusetzen, dass die Staatengemeinschaft wirksame Maßnahmen gegen das Abholzen tropischer Urwälder voran bringt und den Mechanismus zur Finanzierung von Minderungsaktivitäten für Emissionen aus der Entwaldung in Entwicklungsländern in die Umsetzungsphase gebracht wird (REDD+). Der Mechanismus muss Anreizsysteme und Finanzierungsmechanismen für die Vermeidung von Entwaldung enthalten. Solche Anreizsysteme müssen so ausgestaltet sein, dass diese überprüfbare Sicherheitsklauseln beinhalten, die die Rechte indigener Völker und der Biodiversität sichern und den Schutz von Primärwäldern gewährleisten. Eine phasenweise nationale Umsetzung von REDD muss gefördert werden, um einen Verlagerungseffekt der Entwaldung auf andere Gebiete zu vermeiden. Ein zukünftiger Mechanismus muss so konzipiert sein, dass die Einsparungen von Emissionen aus dem Waldbereich zusätzlich zu denen im Energiesektor stattfinden. Industrieländer dürfen sich nicht durch den Handel mit waldbezogenen Zertifikaten von ihren Verpflichtungen zur Einsparung von Emissionen im Energiesektor freikaufen können. Ein Teil der Versteigerungserlöse der Emissionszertifikate und aus der Versteigerung von Emissionserlaubnissen muss dafür verwendet werden, über einen Waldfonds den internationalen Waldschutz zu finanzieren. Dieser Anteil sollte sich am anteilmäßigen Beitrag der Entwaldung am Klimawandel orientieren. Vorschläge, den Wald in den Emissionshandel einzubeziehen, sind abzulehnen;
- sich dafür einzusetzen, dass ein Post-2012-Abkommen ein „Co-Benefit“ für die Biodiversität enthält. Der zukünftige Mechanismus muss die Rechte der lokalen und indigenen Bevölkerung stärken und ihnen Verdienstmöglichkeiten eröffnen. Er muss „performance based“ sein;

- sich auf internationaler Ebene dafür einzusetzen, dass das Ziel einer Nettoentwaldung von Null bis zum Jahr 2020 erreicht wird. Durch Brandrodung und Abholzung des „Klimaspeichers“ Wald entsteht ein Fünftel der von Menschen gemachten Treibhausgasemissionen. Hinzu kommt ein irreversibler Verlust an biologischer Vielfalt. Der weltweite Verlust von jährlich 13 Millionen Hektar Wald vor allem in den Tropen muss gestoppt werden.
- sich dafür einzusetzen, dass die Europäische Union noch vor Cancún in der Frage der Finanzierung eine einheitliche Definition erarbeitet, wie sie „neu und zusätzlich“ definiert. Mit dieser Definition kann die EU mehr Vertrauen in die internationale Debatte bringen;
- die in Kopenhagen zugesagten 1,26 Milliarden Euro für Klimaschutz und Anpassung in Entwicklungsländern in vollem Umfang „neu und zusätzlich“ aufzubringen und nicht wie bisher durch Anrechnung auf alte Zusagen de facto doppelt auszuweisen;
- sich für die Schaffung einer verbesserten multilateralen Finanzierungsarchitektur zur langfristigen Finanzierung von Klimaschutz und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern einzusetzen und auf einen dementsprechenden Vertragsstaatenkonferenz-Beschluss zu drängen. Der Green Climate Fund soll der UNFCCC unterstehen und rechenschaftspflichtig sein. In Cancún bedarf es eines Beschlusses der Vertragsstaatenkonferenz (COP), mit dem der Copenhagen Green Climate Fund institutionalisiert werden kann und mit dem unter diesem Fond Finanzierungsfenster für Minderungen, Anpassung und REDD eingerichtet werden können. Für Finanzierungsmechanismen sollen auch die nationalen, regionalen und globalen Entwicklungsbanken genutzt werden;
- sich für ein langfristig nachhaltiges und vorhersagbares Mittelaufkommen für die Finanzierung von Klimaschutz und Anpassung in Entwicklungsländern einzusetzen. Dabei sollen neue und innovative Finanzierungsquellen, insbesondere in Bezug auf den internationalen Schiff- und Flugverkehr, die Finanztransaktionssteuer sowie Erlöse aus dem Emissionshandel eine wichtige Rolle spielen. Die EU soll ein gemeinschaftliches Vorgehen aller Mitgliedsstaaten betreiben und aktiv den Dialog mit den Entwicklungsländern suchen, unter welchen Bedingungen sie solche Quellen mittragen würden.
- sich für ein kohärentes Gesamtkonzept der Klimaschutzfinanzierung einzusetzen. Dieses Konzept soll Förderprogramme zur Emissionsminderung unter anderem im Verkehrsbereich oder der Energieversorgung enthalten wie auch dem Erhalt von Wäldern und der Anpassung inklusive Katastrophenprävention und Versicherungsmechanismen dienen.
- sich in Cancún dafür einzusetzen, dass der Bericht der High-level Advisory Group on Climate Change Financing Teil der UNFCCC-Diskussion und bis zur nächsten Vertragsstaatenkonferenz ein Maßnahmenpaket erarbeitet wird, mit welchen Instrumenten die langfristige Klimaschutzfinanzierung von mindestens 100 Milliarden Dollar ab dem Jahr 2020 dargestellt wird;
- klimabedingte Migration als Tatbestand im Rahmen eines Klimaabkommens anzuerkennen und durch die Zusammenarbeit der internationalen Staatengemeinschaft unter Berücksichtigung des Prinzips der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung Anpassungsmaßnahmen unter der Wahrung der Menschenrechte der betroffenen Menschen, zu ermöglichen.

Berlin, den 30. November 2010

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion