

Journal für Entwicklungspolitik VIII/3, 1992, S. 229 — 244

Renate Christ

RAHMENKONVENTION ÜBER KLIMAVERÄNDERUNGEN: GRUNDLAGEN — VERHANDLUNGSVERLAUF — ERGEBNISSE — AUSBLICKE

Abstract

The article starts with an overview on the most important scientific results on global warming and climate change as published by international conferences in Villach 1985/87 and Toronto 1988. It especially emphasizes the conclusions and provisions of the Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) in 1990. The paper then describes the negotiating processes that finally led to the conclusion and signing of the framework convention on climate change. The author argues that because of sensitive national interests the "protection of the atmosphere" will be one of the most challenging issues of global environmental policy in the future.

Anthropogener Treibhauseffekt, globale Erwärmung und Klimaveränderung rücken als globales Umweltproblem immer stärker in den Mittelpunkt des politischen Interesses und auf die Titelseiten der internationalen Presse. Seit Jahren warnen Wissenschaftler davor, daß die Zunahme der atmosphärischen Konzentrationen der sogenannten Treibhausgase wie Kohlendioxid, Methan und Fluorchlorkohlenwasserstoffe zu einer Veränderung des Strahlungshaushalts und zu einer Erwärmung der Erdatmosphäre führen wird. Die damit verbundenen Klimaveränderungen werden voraussichtlich wesentlich rascher vor sich gehen, als die bisher bekannten klimatischen Veränderungen in erdgeschichtlichen Zeitaltern und damit zu noch unvorhersehbaren Problemen führen. Einzig wirklich wirksame Maßnahme gegen diese drohende Veränderung wäre eine dramatische Verringerung der Treibhausgasemissionen weltweit.

Über regionale Auswirkungen und den zeitlichen Verlauf klimatischer Veränderungen besteht noch eine Reihe von wissenschaftlichen Unsicherheiten. Derartige Unsicherheiten werden leider zu oft als Argument für das Nichtergreifen von Maßnahmen verwendet.

Als ein Beispiel, daß gerade diese Tatsache zu noch mehr Vorsicht im Umgang mit den natürlichen Ressourcen mahnen sollte, seien die im Jänner 1992 veröffentlichten neueren Ergebnisse des IPCC, des von der UNO eingesetzten Intergovernmental Panel on Climate Change genannt. Neue Modellberechnungen hatten eine, gegenüber älteren Berechnungen verzögerte globale Temperaturerhöhung zum Ergebnis. Die Wissenschaftler hatten in ihren im August 1990 veröffentlichten Berichten, einen kühlenden Effekt, der den sog. anthropogenen Treibhauseffekt überlagert, nicht entsprechend berücksichtigt. Einer dieser kühlenden Effekte ist bedingt durch die Zerstörung der Ozonschicht in der unteren Stratosphäre durch Fluorchlorkohlenwasserstoffe. Darüberhinaus hat auch die hohe Schwefeldioxidkonzentration

in der nördlichen Hemisphäre einen kühlenden Effekt. — Soll es ein Grund zum Aufatmen sein, daß die Verzögerung einer globalen Klimakatastrophe durch Schadstoffe hervorgerufen wird, die ein Ansteigen der Hautkrebshäufigkeit — vorerst überwiegend in der südlichen Hemisphäre — bewirken und in der nördlichen Hemisphäre bereits zu Atemwegserkrankungen und zum Waldsterben geführt haben?

An der Grundaussage der Wissenschaftler, daß die Emissionen von menschlichen Aktivitäten die atmosphärischen Konzentrationen der sogenannten Treibhausgase substantiell erhöhen und dies zu einer globalen Temperaturerhöhung führen wird, hat sich aber nichts verändert.

I. Wissenschaftliche Grundlagen

Villach/Österreich 1985 und 1987

Bereits in der Schlußerklärung der im Oktober 1985 in Villach/Österreich abgehaltenen Konferenz von UNEP (United Nations Environment Programme), ICSU (International Council of Scientific Unions) und WMO (World Meteorological Organisation) über den globalen Kohlenstoffzyklus hielten die Wissenschaftler zusammenfassend folgendes fest:

Durch die Zunahme der Konzentrationen von Treibhausgasen in der Atmosphäre wird sich die globale Durchschnittstemperatur in den nächsten 100 Jahren um zirka 1,5 bis 4,5 Grad erwärmen.

Erhebungen über das bisherige Klima können nicht mehr als Richtlinie für Großprojekte wie unter anderem Bewässerungsprojekte und Wasserkraftwerke dienen.

Diese zusammenfassende Erklärung und die Schlußfolgerungen dieser Konferenz, einer von vielen, die sich mit den wissenschaftlichen Grundlagen des anthropogenen Treibhauseffektes und dessen Auswirkungen befaßten, sind nach wie vor gültig.

In einer weiteren Expertentagung in Villach im Jahr 1987 wurden bereits regionale Auswirkungen von Klimaveränderungen auf wichtige Sektoren wie u.a. die Lebensmittelversorgung erörtert und politische Lösungsmöglichkeiten beraten.

Toronto 1988

Im Jahr 1988 befaßten sich mehr als 300 Experten aus den Bereichen der Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Industrie anläßlich der Konferenz in Toronto mit dem Titel „The Changing Atmosphere: Implications for Global Security“ mit Ursachen und Auswirkungen der Veränderungen der Atmosphäre durch menschliche Aktivitäten und mit den notwendigen Gegenmaßnahmen. Die dort anwesenden Wissenschaftler und hochrangigen Politiker richteten einen dramatischen Appell an alle Regierungen und internationalen Organisationen zum raschen Ergreifen von Maßnahmen.

In der Zusammenfassung der Ergebnisse der Konferenz wird festgehalten, daß die Menschheit ein ungewolltes und unkontrollierbares globales Experiment durch-

führt, dessen letzte Konsequenzen mit einem globalen Nuklearkrieg vergleichbar sind. Die Erdatmosphäre wird in unvorhergesehener Art durch menschliche Aktivitäten verändert, wie u.a. durch den ineffizienten und verschwenderischen Umgang mit fossilen Brennstoffen und den Effekten einer rapiden Bevölkerungszunahme in vielen Regionen. Diese Veränderungen bedeuten eine Bedrohung für die internationale Sicherheit und haben bereits andere schädliche Konsequenzen in vielen Teilen der Erde bewirkt, wie z.B. durch weiträumige Luftverunreinigungen, sauren Regen und Bodenversauerung. Weitreichende Konsequenzen werden sich durch die globale Erwärmung und den Meeresspiegelanstieg ergeben, weiters durch die Zerstörung der Ozonschicht, die zu einer Schädigung durch verstärkte UV-Strahlung führen wird. Die bestverfügbaren Voraussagen lassen dramatische ökonomische und soziale Veränderungen für gegenwärtige und zukünftige Generationen annehmen, welche auch zu internationalen Spannungen führen werden. Es ist daher geboten, sofort zu handeln.

Regierungen und Industrie werden unter anderem aufgefordert, sofort das Montreal-Protokoll — das in Implementierung der Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht die Reduktion der Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) regelt — zu ratifizieren sowie im Jahr 1990 eine Revision des Montreal-Protokolls zur Eliminierung der vollhalogenierten FCKW bis zum Jahr 2000 durchzuführen. Weiters soll die Energiepolitik im Hinblick auf eine Reduktion von CO₂ und anderen Spurengasen revidiert werden und es sollten Ziele für die Verbesserung der Energieeffizienz und den verstärkten Einsatz von neuen und erneuerbaren Energiequellen formuliert werden.

Weitere Empfehlungen umfassen die Entwicklung einer umfassenden globalen Konvention als Rahmen für Protokolle für den Schutz der Atmosphäre, Verstärkung der Forschung und der Überwachung globaler Veränderungen, verstärkte Forschung im Bereich erneuerbarer Energie, sowie Maßnahmen zur Reduktion der Entwaldung.

Die meist zitierte Empfehlung dieser Konferenz von Toronto ist die Forderung nach einer globalen Reduktion der CO₂-Emissionen um zirka 20% auf Basis 1988 bis zum Jahr 2005 als ersten Schritt. Österreich hat sein nationales Ziel zur Reduktion der CO₂-Emissionen entsprechend dieser Empfehlung im Energiebericht 1990 formuliert. In den Konferenzdokumenten wird in diesem Zusammenhang allerdings ausdrücklich festgehalten, daß den industrialisierten Staaten eine Führungsrolle beim Ergreifen von emissionsmindernden Maßnahmen zukommt. Das heißt, daß in den Industriestaaten eine stärkere Reduktion erzielt werden soll, um das globale Ziel zu erreichen.

Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC

Im Jahre 1988 wurde im Auftrag der Vereinten Nationen das Intergovernmental Panel on Climate Change, ein Wissenschaftlergremium, unter Leitung des United Nations Environment Programme (UNEP) und der World Meteorological Organisation (WMO) gegründet. Es hat den Auftrag, die wissenschaftlichen Grundlagen betreffend anthropogenen Treibhauseffekt zusammenzufassen, Ursachen und Auswirkungen auf die globale Umwelt zu evaluieren, mögliche Strategien zur Vermei-

dung oder Verminderung des zusätzlichen Treibhauseffektes bzw. zur Abwehr der negativen Auswirkungen zu untersuchen und damit die Grundlage für die Entwicklung eines globalen legislativen Instruments für den Schutz des Klimas zu erarbeiten.

Drei Hauptaufgabenbereiche wurden formuliert:

1. Erhebung der wissenschaftlichen Grundlagen
2. Erhebung der Auswirkungen von Klimaveränderungen
3. Entwicklung von Maßnahmen.

Entsprechend diesen drei Hauptaufgabengebieten wurden drei Arbeitsgruppen eingerichtet, sowie Untergruppen, die im Detail die jeweiligen Fachbereiche auf wissenschaftlicher Ebene zu bearbeiten haben.

Arbeitsgruppe I befaßte sich mit den wissenschaftlichen Grundlagen und den Ursachen der Klimaveränderungen wie unter anderem dem Verhalten der Treibhausgase in der Atmosphäre, Klimabeobachtungen, Paläoklima und Klimatrends, Klimamodells sowie Abschätzung der durch eine erhöhte Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre zu erwartenden Klimaveränderung.

Die wesentlichen Aussagen der bisherigen Berichte können wie folgt zusammengefaßt werden:

Durch den natürlichen Treibhauseffekt ist die Erde um 3,3 Grad Celsius wärmer als sie dies ohne Treibhausgase in der Atmosphäre wäre. Durch menschliche Aktivitäten werden zusätzliche Treibhausgase in die Atmosphäre emittiert, wie unter anderem CO₂, Methan, Fluorkohlenwasserstoffe (FCKW) und Nitrosegase. Dadurch wird dieser natürliche Treibhauseffekt verstärkt, was zu einer zusätzlichen Erwärmung der Erdatmosphäre führen wird. Eine Zunahme der atmosphärischen Konzentrationen von Treibhausgasen, insbesondere von CO₂ und Methan ist nachgewiesen.

Die genannten Treibhausgase haben unterschiedliche Verweilzeiten in der Atmosphäre und unterschiedliche Absorptionsbande und wirken daher unterschiedlich auf die Strahlungsbilanz und die Erwärmung der Erdatmosphäre. Dies wird durch das sogenannte „Global Warming Potential“ (GWP) eines Treibhausgases ausgedrückt. Für CO₂ wird ein GWP von 1 angegeben. Methan hat zwar eine kürzere Verweildauer in der Atmosphäre als CO₂, wirkt aber stärker auf den Strahlungshaushalt. Über einen Zeitraum von 100 Jahren ist es gemäß neuerer Berechnungen 11 mal wirksamer als CO₂. FCKW haben — neben der Zerstörung der stratosphärischen Ozonschicht — ein besonders hohes „Global Warming Potential“, nämlich zwischen 1.200 und 7.100. Der eingangs genannte Kühlungseffekt durch die Zerstörung der Ozonschicht ist noch nicht eindeutig quantifizierbar. Dennoch ist CO₂ aufgrund der hohen Emissionsmengen für mehr als die Hälfte des anthropogenen Treibhauseffekts verantwortlich.

Aufgrund von Modellberechnungen schätzt das IPCC, daß ohne Maßnahmen zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen, d.h., in einem „Business as Usual Scenario“ im Lauf des nächsten Jahrhunderts die globale Durchschnittstemperatur um zirka 0,3 Grad pro Dekade ansteigen wird. Dieser Anstieg ist stärker als jede im Lauf der letzten 10.000 Jahre beobachtete Temperaturveränderung. Weiters ergibt sich ein durchschnittlicher Meeresspiegelanstieg um 6 cm pro Dekade im Lauf des nächsten Jahrhunderts, hauptsächlich hervorgerufen durch die thermische Expansion des Meerwassers und das Schmelzen einiger Gletscher.

Da das globale System vor allem im Hinblick auf die langlebigen Treibhausgase wie CO₂, Nitrosegase und FCKW eine starke Trägheit aufweist, werden Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen umso drastischer erfolgen müssen, je länger die derzeitigen Emissionen zunehmen werden. Um die atmosphärischen Konzentrationen der Treibhausgase auf derzeitigem Niveau zu stabilisieren, würde für die langlebigen Treibhausgase eine sofortige Reduktion der Emissionen aus menschlichen Aktivitäten von über 60% notwendig sein, bei Methan wäre eine sofortige Reduktion um 15 bis 20% notwendig.

Drastische Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung sind notwendig, um den Temperaturanstieg zumindest auf 0,1 Grad Celsius pro Dekade zu begrenzen. Eine Reihe von Wissenschaftlern geht davon aus, daß bei einem derartig verzögerten Temperaturanstieg eine natürliche Anpassung der Ökosysteme an die Veränderungen gerade noch möglich wäre. Dazu sei angemerkt, daß die Notwendigkeit die globale Klimaveränderung so zu verzögern, daß die natürliche Anpassung von Ökosystemen gewährleistet ist, gemeinsam mit der Stabilisierung der atmosphärischen Konzentrationen der Treibhausgase als grundsätzliches Ziel in der Klimakonvention festgehalten ist.

Arbeitsgruppe II beschäftigte sich mit den Auswirkungen der prognostizierten Klimaveränderungen auf Land- und Forstwirtschaft, natürliche Ökosysteme, Hydrologie und Wasserressourcen, die Kryosphäre sowie auf menschliche Lebensräume und mit entsprechenden Maßnahmen in obengenannten Bereichen.

So können Änderungen im Bereich der Niederschlagsverhältnisse, die sowohl im Hinblick auf räumliche und zeitliche Auflösung besonders schwer vorhersagbar sind, gravierende Auswirkungen auf die Nahrungsmittelproduktion regional und global haben. Die Auswirkungen auf alpine Gletscher und den Permafrostboden dürften signifikant sein, wobei letztere wiederum durch Freisetzung von Methan zu einer Verstärkung des Treibhauseffektes führen würden.

Große Unsicherheiten gibt es noch im Hinblick auf die Prognose des zeitlichen Verlaufs und der regionalen Auswirkungen von globalen Klimaänderungen. Sie resultieren unter anderem aus dem noch fehlenden Verständnis des Verhaltens der Wolkendecke, der Ozeane, der Polkappen und der Bindungskapazität natürlicher Treibhausgassenken, wie Wälder, Phytoplankton und Korallenriffe.

In der **Arbeitsgruppe III** wurden Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen und Anpassungsmaßnahmen im Energie- und Industriesektor, in der Land- und Forstwirtschaft, Abfallwirtschaft und in den Küstenzonen analysiert. Eine umfangreiche Liste von Optionen und Empfehlungen wurde vor allem für den Energiebereich erstellt. Weiters wurden Richtlinien für die Erfassung gefährdeter Küstenbereiche und das Management von Küstenzonen erarbeitet.

Eine Untergruppe befaßte sich auch mit legislativen Maßnahmen und Vorschlägen für eine Klimakonvention.

Ausgehend von der derzeitigen Emissionsentwicklung und unter Bedachtnahme auf mögliche Maßnahmen zur Emissionsreduktion wurden Szenarios entwickelt. Variable waren unter anderem die Energieeffizienz, der Umstieg auf Erdgas und erneuerbare Energieträger, Ausstieg oder verstärkte Nutzung von Kernenergie, Implementierung der verschärfen Bestimmungen des Montreal-Protokolls und Waldverlust. Die Ergebnisse zeigen, daß nur bei verschärfter Anwendung aller emissionsmindernden Maßnahmen der erste Schritt einer weltweiten Reduktion der CO₂-Emis-

sionen bis zum Jahr 2005 um 20% — wie von der Torontokonferenz 1988 empfohlen — erreichbar ist.

Schlußfolgerungen und weitere Vorgangsweise

Der 1. IPCC-Bericht wurde Ende August 1990 vom Plenum des Panels angenommen. Er sollte der 45. UNO-Generalversammlung als Grundlage für die Beratungen über die weitere Vorgangsweise zur Vorbereitung einer Klimakonvention dienen.

Vor allem bei der Formulierung der Schlußfolgerungen des IPCC traten sehr deutlich regionale, politische und wirtschaftliche Interessen zu Tage. Einerseits wurde versucht die klaren Aussagen der Arbeitsgruppe I über das hohe Risiko zu verallgemeinern, andererseits versuchten Länder, vor allem jene mit tropischen Regenwäldern, jeglichen Hinweis auf Maßnahmen im forstwirtschaftlichen Bereich zu vermeiden, und von Seiten der OPEC-Länder gab es bereits damals heftige Widerstände im Zusammenhang mit Maßnahmen im Energiesektor.

Weltklimakonferenz — Genf 1990

Der erste IPCC-Bericht wurde im Rahmen der zweiten Weltklimakonferenz im November 1990 von Wissenschaftlern präsentiert und diskutiert. In der anschließenden Ministerkonferenz wurden — wie bereits bei den Konferenzen von Noordwijk 1989, und Bergen 1990 — in der Ministerdeklaration politische Erklärungen über die Bereitschaft zum Ergreifen der notwendigen Maßnahmen und zur Aufnahme von Verhandlungen für eine globale Konvention über Klimaveränderungen formuliert, die allerdings in einigen Punkten nicht der Ernsthaftigkeit der Situation entsprachen.

Es zeigte sich schon damals deutlich ein Trend, der sich im weiteren Verlauf der Verhandlungen verstärkte. Die wissenschaftlichen Ergebnisse und die Auswertung von Meßergebnissen von Hintergrundstationen bestätigten klarer und unmißverständlicher die anthropogen verursachten Veränderungen der Erdatmosphäre, die damit verbundenen Gefahren und die Notwendigkeit zum Handeln. Gleichzeitig verstärkte sich aber auch in dem Ausmaß, in dem der Umfang der notwendigen Veränderung bewußt wurde, der Widerstand von führenden Industrienationen und Entwicklungsländern.

Es gab daher bei der Ministerkonferenz heftige Reaktionen einerseits von den Ländern, die durch eine Klimaveränderung aktuell bedroht sind, wie Bangladesh und kleine Inselstaaten, und den Ländern, die bereit sind Maßnahmen zu ergreifen, und auf der anderen Seite von den Staaten, die unter Hinweis auf noch bestehende wissenschaftliche Unsicherheiten und sozioökonomische Kosten das Ergreifen von Maßnahmen verzögern wollen.

Unter Bedachtnahme auf die Emissionen und Umweltzerstörungen in der Vergangenheit, aber auch auf die derzeitige Emissionssituation — 20% der Menschheit sind derzeit für 80% der Umweltbelastung verantwortlich, und zu diesen 20% gehört auch Österreich — kommt den industrialisierten Staaten eine besondere Verantwortlichkeit zum Ergreifen von Maßnahmen zur Reduktion ihrer nationalen Treibhausgasemissionen zu. Eine Reihe von Staaten wie unter anderem Österreich, Australien,

Neuseeland, die Bundesrepublik Deutschland, Dänemark und die Niederlande haben nationale Reduktionsziele formuliert, andere Staaten bekennen sich zumindest zu einem Einfrieren der CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2000 als ersten Schritt. In der Ministerdeklaration der 2. Weltklimakonferenz werden alle Staaten, die sich zu diesem Zeitpunkt grundsätzlich zur Stabilisierung der Treibhausgasemissionen bekannten, namentlich angeführt. Die Liste umfaßt alle OECD-Staaten, mit Ausnahme von den USA und der Türkei.

Diese bisher nur in Form von politischen Absichtserklärungen festgehaltenen Ziele sollten im Rahmen der Klimakonvention und der Durchführungsprotokolle rechtsverbindlich festgelegt werden.

II. Verhandlungen für eine Klimakonvention

Im Dezember 1991 hat die UNO-Generalversammlung — unter Bedachtnahme der Ergebnisse des IPCC — mit Resolution 45212 das Verhandlungskomitee für eine Klimakonvention, das „Intergovernmental Negotiating committee for a Framework Convention on Climate Change“ (INC/FCCC), eingesetzt, mit dem Auftrag bis zur UNCED 1992 eine effiziente Rahmenkonvention über Klimaveränderungen, die entsprechende Verpflichtungen hält, sowie damit zusammenhängende Instrumente soweit man Übereinstimmung erzielen kann, zu verhandeln, wobei Vorschläge von Staaten, die Arbeit des Intergovernmental Panel on Climate Change sowie die Ergebnisse verschiedener internationaler Treffen zum Thema, insbesondere die zweite Weltklimakonferenz in Betracht zu ziehen wären. Die erste Verhandlungsrunde sollte im Februar 1991 auf Einladung der Vereinigten Staaten von Amerika in Washington stattfinden. In der Resolution wurden grundsätzlich die Daten und die Dauer der weiteren Verhandlungsrunden festgelegt.

Die erste Verhandlungsrunde diente im wesentlichen der Strukturierung der weiteren Arbeit, wobei einerseits verhandlungstechnische, andererseits wesentliche inhaltliche Fragen zu klären waren. Weiters gab es grundlegend unterschiedliche Ansichten betreffend das Ergebnis dieses Verhandlungsprozesses.

Eine Reihe von Entwicklungsländern, insbesondere China, lehnte grundsätzlich jede Formulierung von Verpflichtungen in der Rahmenkonvention ab und ebenso eine parallele Verhandlung des Implementierungsprotokolls. Erklärte Haltung der EG und anderer fortschrittlicher Industriestaaten war es aber, gleichzeitig mit der Rahmenkonvention Implementierungsprotokolle für die wesentlichsten inhaltlichen Verpflichtungen zu verhandeln, wobei prioritär ein CO₂/Energieprotokoll, ein Protokoll zum Schutz der Wälder und ein Finanzierungsprotokoll vorgesehen wurden.

Nach zähen Verhandlungen wurde beschlossen, zwei Arbeitsgruppen mit folgenden Mandaten einzurichten:

Arbeitsgruppe I erhielt den Auftrag, Verpflichtungen betreffend Treibhausgasemissionen und dem Schutz der Treibhausgaskonzentration zu verhandeln. Weiters sollte sie sich mit Verpflichtungen in Zusammenhang mit Finanzierung und Technologietransfer sowie speziellen Situationen von Ländern und Ländergruppen befassen.

Arbeitsgruppe II sollte die Mechanismen zur Implementierung dieser Verpflichtung und alle übrigen legistischen Fragen behandeln.

Rückblickend kann gesagt werden, daß das Mandat der Arbeitsgruppe I so umfassend war, daß sie praktisch die gesamte Substanz der Konvention zu bearbeiten hatte. Obwohl die grundsätzliche Formulierung der Mechanismen und der legitistischen Instrumente in der Arbeitsgruppe II relativ rasch voranging, konnte sie naturgemäß in den wesentlichen Fragen zu keinen Ergebnissen gelangen, solange die Regelungsinhalte nicht ausverhandelt waren. So sind z.B. auch formale Fragen der Berichtspflicht, von Streitverhütung und Streitbeilegung sowie des Finanzierungsmechanismus untrennbar mit den Verpflichtungen verknüpft.

Verhandlungsschwerpunkte

Durch die Klimakonvention sollten international akzeptierte Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es ermöglichen die anthropogen bedingten Emissionen von Treibhausgasen so zu beschränken, daß eine globale Klimaänderung vermieden wird. Da allerdings Veränderungen und Gefährdungen in einem gewissen Ausmaß dennoch zu erwarten sind, müssen auch die notwendigen Adaptierungsmaßnahmen in Betracht gezogen werden.

Die Verhandlungsrunden waren durch heftige Interessensgegensätze, zwischen Industrieländern einerseits und den Entwicklungsländern andererseits, aber auch innerhalb dieser Ländergruppen gekennzeichnet, wobei Fragen der globalen aber differenzierten Verantwortlichkeit, des Ergreifens vorbildlicher Maßnahmen, des Technologietransfers und der Finanzierung der vorgesehenen Vertragsinstrumente zu zentralen Verhandlungsschwerpunkten wurden.

Verpflichtungen betreffend Treibhausgasemissionen und Treibhausgasenken

Bei der Frage der Begrenzung der Emissionen von Treibhausgasen waren verschiedene wissenschaftliche, methodische, aber auch wirtschaftspolitische Aspekte zu beachten.

Neben den CO₂-Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe spielen Emissionen von Methan und Nitrosegasen eine zunehmende Rolle und müssen schrittweise im Rahmen dieser Klimakonvention behandelt werden. Derzeit gibt es noch große Unsicherheiten im Hinblick auf die Quantifizierung von Methanemissionen und N₂O-Emissionen, dennoch sollten qualitative Schritte zur Reduktion dieser hochpotenten Treibhausgase ergriffen werden. Methan entweicht bei der Erdgasgewinnung und Verteilung; große Verluste treten auch bei alten Gasgeräten auf. Ein erheblicher Anteil kommt aus der Großviehhaltung insbesondere Rinderhaltung, aus dem Naßreisbau und von der Kohleförderung. Nitrosegase entstehen bei Verbrennungsprozessen und übermäßiger Stickstoffdüngung.

Methanemissionen bei der Erdgasverteilung lassen sich grundsätzlich durch technische Maßnahmen vermeiden. Im Bereich der Großviehhaltung sind Fütterungsversuche im Gang und auch bei der Reiskultivierung bestehen Möglichkeiten zur Reduktion der Methanemissionen. Allerdings ist gerade in diesem Bereich eine bedachtsame Vorgangsweise unbedingt notwendig, einerseits weil es sich dabei um

eine Hauptnahrungsquelle in den bevölkerungsreichsten Gebieten der Erde handelt, andererseits könnte die Umstellung auf andere landwirtschaftliche Praktiken neue Umweltprobleme mit sich bringen.

Bei der Stabilisierung der atmosphärischen Konzentrationen von Treibhausgasen spielen auch die sogenannten Treibhausgassenken insbesondere die Wälder aber auch Grünland, Phytoplankton und Korallenriffe eine Rolle.

Der Schutz der Wälder sowie Aufforstungen in allen Zonen der Erde sind, neben anderen ökologischen und ökonomischen Erfordernissen, wichtige Maßnahmen zum Schutz der globalen Atmosphäre. Entsprechende Bestimmungen sind daher auch in die Rahmenkonvention über Klimaveränderungen aufzunehmen und die Details in einem Protokoll zu regeln.

Eine physikochemische Treibhausgassenke stellt der Ozean dar, wobei die Bindungskapazität des Ozeans zum Teil überschätzt wird, da nur in den obersten Schichten ein Austausch zwischen Atmosphäre und Ozeanwasser stattfindet. Ein Austausch mit tieferen Wasserschichten, die theoretisch mehr CO₂ binden könnten, erfolgt in langfristigen Zyklen (z.T. Hunderte von Jahren). Eingriffe in dieses System, um die Bindungskapazität für CO₂ zu erhöhen, sind aus Umweltsicht jedenfalls mit äußerster Vorsicht zu behandeln.

Industriestaaten

Unter Bedachtnahme auf die historische Emissionsentwicklung und den derzeitigen Emissionsbeitrag war ein wichtiges Verhandlungselement eine rechtsverbindliche Verankerung des Einfrierens der Treibhausgase, bzw. CO₂-Emissionen, in allen industrialisierten Staaten als ersten Schritt. Dadurch sollte ein Signal der Bereitschaft zu Sofortmaßnahmen in Richtung Entwicklungsländer gesandt werden. Weiters ist davon auszugehen, daß durch derartige Maßnahmen die notwendige Trendumkehr eingeleitet wird.

Die Beratungen innerhalb der Industriestaaten zu diesem Thema gestalteten sich äußerst zäh und kontroversiell und führten auch nicht zur angestrebten, klaren Selbstverpflichtung. Zur Frage nur CO₂ oder alle, nicht durch das Montreal-Protokoll erfaßten Treibhausgase, entsprechend ihrem GWP dabei zu erfassen, ist einerseits anzumerken, daß das atmosphärische System auf die Gesamtheit aller reagiert und nicht nur auf CO₂. Andererseits gibt es noch eine Reihe von methodischen Problemen bei der Erfassung und Berechnung der anderen Treibhausgase. Es liegen daher in vielen Ländern noch zumeist keine oder noch sehr ungenaue Emissionserhebungen vor. Damit stellt sich das Problem der Überprüfbarkeit der eingegangenen Verpflichtung und der Glaubwürdigkeit.

Ähnliche methodische Probleme ergeben sich auch für den Vorschlag, Maßnahmen im Bereich der Treibhausgassenken bei der Berechnung der nationalen Emissionsbilanzen einzubeziehen. Da ein heranwachsender Wald zusätzlich CO₂ bindet, wäre das durch zusätzliche Aufforstungen gebundene CO₂ in der Emissionsbilanz gutzuschreiben. Von einigen Seiten wurde auch die Auffassung vertreten, Aufforstungen, die in anderen Staaten finanziert werden, in die Berechnung einzubeziehen. Der Vorwurf seitens der Entwicklungsländer, sich durch die Finanzierung von Aufforstun-

gen — womöglich auch auf Flächen, die für die Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung benötigt werden — von Maßnahmen im eigenen Land freikaufen zu wollen, war verständlich.

Lange Beratungen gab es auch über den Vorschlag einer „Joint Implementation“ von Verpflichtungen. Dieses Konzept sieht vor, daß zwei oder mehr Länder gemeinsam die Verpflichtung zur Stabilisierung der Treibhausgasemissionen — und allenfalls der weiteren Reduktion — eingehen und dies durch Technologie- und Finanztransfer, sowie andere geeignete wirtschaftspolitische Maßnahmen erreichen. Als Hauptargument wird angeführt, daß durch Investitionen in einem anderen Staat mit vergleichbarem Einsatz wesentlich größere Reduktionen der Emissionen zu erzielen wären. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, vor allem, wenn in einem Land bereits alle verfügbaren Maßnahmen zur Emissionsreduktion gesetzt wurden, und wenn die Rahmenbedingungen für einen derartigen „Handel mit Emissionen“ spezifiziert sind. Eine Reihe von Fragen läßt diese gemeinsame Implementierung, vor allem im ersten Schritt zum Erreichen einer Stabilisierung der Emissionen in einem kritischen Licht erscheinen. So werden laut Untersuchungen der Weltbank in einigen osteuropäischen Reformstaaten die CO₂ Emissionen in den nächsten Jahren, auch ohne das Ergreifen von spezifischen Maßnahmen deutlich absinken. Eine Kooperation mit diesen Staaten würde sicher eine Beschleunigung der notwendigen Strukturmaßnahmen und Sanierungsprogramme bewirken. Im „Geberland“ hingegen können die Emissionen vorläufig weiter anwachsen, die Entwicklung und Implementierung von Maßnahmen im eigenen Land wird verzögert. Damit wird ein Signal in die falsche Richtung gesetzt, sowohl im Hinblick auf Bewußtseinsbildung und Akzeptanz in der Bevölkerung und bei Entscheidungsträgern als auch bei der Technologieentwicklung.

Völlig unklar wird die Situation bei Kooperation mit einem Staat mit steigenden Emissionen. Neben der Grundsatzfrage, ob die durch eine Investition erreichte Emissionsminderung zur Gänze dem Land, das die Finanzmittel bereitgestellt hat gut geschrieben wird, ist eine Reihe weiterer von Rahmenbedingungen für eine „Joint Implementation“ abhängiger Daten wie Dauer dieser Verträge und Kündigungsbedingungen, welche Treibhausgase, Netto- oder Bruttoemissionen, Grenzwerte für Gesamtemissionen oder auch Maxima für jeden beteiligten Staat, Länderspezifikation, zu klären.

Entwicklungsländer

In den Entwicklungsländern, vor allem in den sich rasch industrialisierenden Staaten wie Brasilien, Mexiko, Malaysia und auch in bevölkerungsreichen Ländern wie Indien und China, ist der Trend der Emissionen dramatisch im Ansteigen und es ist zu erwarten, daß innerhalb der nächsten Jahrzehnte die globalen Emissionen zum Großteil aus diesen Regionen stammen werden. Es ist daher notwendig, durch rechtzeitige Maßnahmen wie Transfer von adäquater, effizienter und umweltfreundlicher Technologie sowie finanziellen Ressourcen und mit dem notwendigen Know-how darauf hinzuwirken, daß die Emissionsentwicklung in den Entwicklungsländern nicht unkontrolliert ansteigt.

Um einen derartigen Transfer von Ressourcen auch effizient einsetzen zu können, ist die Kenntnis der Rahmenbedingungen im jeweiligen Land notwendig.

Als ein wesentliches Element der Konvention ist daher eine Verpflichtung für alle Vertragsstaaten zur Vorlage von detaillierten Berichten an die Vertragsstaatenkonferenz zu sehen. Diese Berichte sollten eine detaillierte Emissionserhebung, eine Abschätzung der Emissionsentwicklung, sowie eine Beschreibung von geplanten und bereits ausgeführten Maßnahmen im Sinn eines nationalen Programms zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen enthalten. Richtlinien für derartige nationale Emissionsinventuren und für die Entwicklung von nationalen Programmen werden derzeit im IPCC ausgearbeitet und sollen als Grundlage für die diesbezüglichen Verhandlungen dienen.

Ein Teil der Entwicklungsländer vertrat die Ansicht, daß er derzeit ohne entsprechende Finanzierung und ohne Bereitstellung der besten verfügbaren Technologie keinerlei Maßnahmen zu treffen hätte, da die Hauptverantwortlichkeit für dieses Umweltproblem bei den Industriestaaten liegt. Sie lehnten sogar die geforderte Berichtspflicht mit Hinweis auf den Schutz der nationalen Souveränität ab. Andere, vor allem lateinamerikanische Staaten, signalisierten die Bereitschaft zu Maßnahmen und zeigten sich eher kooperationsbereit.

Anpassung an Klimaänderungen und spezielle Situationen

Unter diesem Aspekt sollten vor allem besondere Maßnahmen zum Schutz der durch Klimaänderungen am stärksten betroffenen Entwicklungsländer wie v.a. kleine Inselstaaten, Gebiete, die durch Wüstenbildung und Dürrekatastrophen bedroht sind und die Probleme der „Least Developed Countries“ beraten werden. Es ging vor allem um Kooperation und Unterstützung bei der Entwicklung von Anpassungsmaßnahmen im Küstenbereich, zum Schutz der Wasservorräte und Maßnahmen im Bereich von Land- und Forstwirtschaft. Von der „Allianz der kleinen Inselstaaten — AOSIS“, die über 30 Mitglieder umfaßt, wurde auch eine Versicherung gegen Schäden durch globale Klimaveränderung gefordert. Dieser Antrag wurde allerdings u.a. wegen der nach wie vor sehr unklaren Ursache-Wirkung-Beziehungen und dem daher in keiner Weise quantifizierbaren Finanzierungsrahmen nicht mehr weiter verfolgt.

Im Verlauf der Verhandlungen konnte allerdings geradezu eine Inflation von speziellen Situationen beobachtet werden, wie Waldbedeckung, Aridität, tiefliegende Küstenzonen, Gebirge, Binnenland, Transitverkehr und große Städte. Sie sollten offenbar als Entschuldigung für das Nichtergreifen oder Verzögern von notwendigen Maßnahmen dienen, weiters als Begründung für die Forderung von weiteren Finanzierungsmitteln.

Eine Sonderstellung nahmen in diesem Zusammenhang die Erdöl und Kohle exportierenden Staaten ein. Es wurden Sonderregelungen betreffend Emissionsbegrenzung gefordert, wenn die Volkswirtschaft in hohem Maß von fossilen Brennstoffen abhängig ist, und nicht flexibel genug ist, um andere Energiequellen zu nutzen. Weiters wurden Unterstützung und Kompensation bei wirtschaftlichen Einbußen, die durch Maßnahmen zum Schutz des globalen Klimas bedingt sind, gefordert, z.B. Rückgang der Rohölexporte durch die Einführung einer CO₂ Steuer in bestimmten Staaten.

III. Ergebnisse

Die Erwartungen in diese Konvention waren sehr hoch und erst im Verlauf der Verhandlungen wurde vielen die Komplexität der Materie vollständig bewußt. Die notwendigen Maßnahmen lassen sich nicht wie im Fall der FCKW auf einige Anwendungsbereiche und Großkonzerne beschränken. Auch die bewährten „End of Pipe“ Technologien zur Begrenzung anderer Schadstoffemissionen sind hier nur sehr begrenzt anwendbar. Auch der Unterschied zwischen Nord und Süd ist nicht so deutlich ausgeprägt wie in anderen Bereichen. In diesem Fall sind alle Staaten und alle zentralen Sektoren der Wirtschaft betroffen, wobei neben technologischen Neuerungen vor allem auch strukturelle und organisatorische Maßnahmen notwendig sind.

Zum nunmehr vorliegenden Konventionstext ist grundsätzlich festzustellen, daß er — obwohl er nicht in allen Punkten den Erwartungen Österreichs und anderer fortschrittlicher Industriestaaten entspricht — als eine wesentliche Weiterentwicklung des internationalen Umweltrechts bezeichnet werden kann. Die Konvention geht weit über bisherige Rahmenkonventionen, wie etwa die Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht oder die ECE Konvention über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigungen — hinaus, da sie bereits relativ konkrete Maßnahmen und eine Berichtspflicht verbunden mit entsprechenden Mechanismen vorsieht und auch für die Finanzierung der notwendigen Maßnahmen Sorge trägt.

In dieser Rahmenkonvention wird als grundlegendes Ziel die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre festgehalten und es werden Maßnahmen zur Begrenzung der anthropogenen Treibhausgasemissionen in Grundzügen festgelegt, wobei im ersten Schritt generell die Entwicklung von nationalen Programmen gefordert wird. Von den Industriestaaten soll eine Stabilisierung der Treibhausgasemissionen im ersten Schritt erreicht werden, wobei es allerdings aufgrund des heftigen Widerstands der Vereinigten Staaten von Amerika, aber auch der zögernden Haltung anderer Industriestaaten zufolge nicht gelungen ist, eine klare Formulierung zu finden.

Die wesentlichen inhaltlichen Punkte des Vertragstextes können darüberhinaus wie folgt zusammengefaßt werden:

Als *Zielsetzung* der Konvention wird klar festgelegt: die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert werden kann. Ein solches Niveau ist innerhalb eines Zeitraums zu erreichen, der so bemessen ist, daß sich die Ökosysteme auf natürliche Weise der Klimaänderung anpassen können, um sicherzustellen, daß Lebensmittelproduktionen und eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung nicht gefährdet sind.

Eine Reihe von *Prinzipien*, die die Vertragsstaaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen leiten sollen, wurde auf nachhaltigen Wunsch der Entwicklungsländer ebenfalls formuliert. Hier sind zu nennen das Vorsorgeprinzip, die gemeinsame aber differenzierte Verantwortlichkeit der Staaten und die Führungsrolle der Industriestaaten im Ergreifen von Maßnahmen, die Berücksichtigung von speziellen Bedürfnissen der Entwicklungsländer, vor allem derer, die besonders durch Klimaveränderungen betroffen sind, sowie Kooperation und Abstimmung von Maßnahmen

zum Schutz des globalen Klimas mit nationalen Programmen im Sinn einer aufrecht-erhaltbaren Entwicklung.

Als *Verpflichtung* für alle Vertragsstaaten wurde die Erstellung von Emissionsinventuren und die Entwicklung von nationalen Programmen zur Bekämpfung von Klimaveränderungen und zur Vorbereitung der notwendigen Anpassungsmaßnahmen festgelegt. Informationen darüber sind der Vertragsstaatenkonferenz in bestimmten Abständen zu übermitteln. Der erste Bericht soll, in Abhängigkeit von verfügbaren Finanzierungsmitteln möglichst drei Jahre nach Inkrafttreten vorgelegt werden. Die Berichte der Industriestaaten sollen sechs Monate nach Inkrafttreten und in einer wesentlich ausführlicheren Form als von den übrigen Vertragsparteien gefordert, übermittelt werden.

Prozedurale Aspekte und Mechanismen um dieses „Reporting and Review“ möglichst effizient, auch im Sinn einer Hilfestellung bei der Entwicklung und Implementierung von wirksamen Maßnahmen, zu gestalten, sollten bei der Vorbereitung der 1. Vertragsstaatenkonferenz weiterbehandelt werden.

Weitere generelle Verpflichtungen aller Vertragsparteien sind Entwicklung und Transfer von umweltfreundlicher Technologie für die relevanten Sektoren, die nachhaltige Bewirtschaftung und allenfalls die Ausweitung von natürlichen Treibhausgasenken, die Zusammenarbeit bei der Entwicklung von Anpassungsmaßnahmen, wie z.B. integrierte Pläne zur Bewirtschaftung von Küsten und Wasserressourcen, die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen um andere negative Umweltwirkungen von Maßnahmen zum Schutz des globalen Klimas bzw. von Adaptierungsmaßnahmen so gering wie möglich zu halten, sowie Aktivitäten im Bereich Bewußtseinsbildung und Erziehung.

Für Industriestaaten, zu denen auch ein Großteil der osteuropäischen Reformstaaten zählt, werden spezifische Verpflichtungen festgelegt. Sie sollen Maßnahmen ergreifen, die eine Rückführung der CO₂- und von anderen Treibhausgasemissionen bis zum Ende der Dekade auf ein niedrigeres Emissionsniveau, sowie eine grundsätzliche Modifizierung der Emissionstrends zur Folge haben. Sie haben in ihrem Bericht an die Vertragsstaatenkonferenz ausführlich die politischen Entscheidungen und Maßnahmen betreffend Treibhausgasemissionen und Schutz der Treibhausgasenken darzustellen, die getroffen wurden mit dem Ziel, die Emissionen der nicht durch das Montrealprotokoll geregelten Treibhausgase auf das Niveau von 1990 zurückzuführen.

Um die Zielsetzung der Konvention zu erreichen, kann die Vertragsstaatenkonferenz die spezifischen Verpflichtungen verschärfen bzw. auf andere Ländergruppen ausweiten.

Die OECD-Staaten verpflichten sich darüberhinaus, Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, um die zusätzlich durch Maßnahmen zum Schutz des globalen Klimas bzw. durch Anpassungsmaßnahmen anfallenden Kosten der Entwicklungsländer zu decken. Dabei wird ausdrücklich festgehalten, daß es sich nur um vereinbarte Kosten, d.h., um Kosten für Maßnahmen, die dem Schutz des globalen Klimas zugute kommen, handelt. Gegen diese Spezifizierung gab es lange Zeit heftigen Widerstand seitens der Entwicklungsländer. Weiter verpflichten sich obengenannte Staaten, den Transfer von oder den Zugang zu umweltfreundlichen Technologien und zum „Know-how“ für andere Vertragsstaaten zu erleichtern.

Die Bedürfnisse und *speziellen Situationen* der am wenigsten entwickelten Länder, der kleinen Inselstaaten und von anderen Entwicklungsländern mit Regionen, die durch die Auswirkungen von Klimaänderungen besonders betroffen sind, sind besonders zu berücksichtigen, insbesondere bei Finanzierung und Technologietransfer. Auch die Situation der Länder, deren Wirtschaft in hohem Maß von fossilen Brennstoffen abhängig ist, ist zu beachten, wenn sich besondere Schwierigkeiten bei der Umstellung auf Alternativen ergeben.

Ein *Finanzierungsmechanismus* für Projekte und Maßnahmen in Entwicklungsländern, die im Zusammenhang mit den Zielen der Konvention stehen ist vorgesehen. Interimistisch wurde die Global Environment Facility (GEF) als Finanzierungsmechanismus definiert, wobei aber eine Umstrukturierung vorzunehmen ist. Über Ausmaß, Modalitäten und den endgültigen Finanzierungsmechanismus entscheidet die erste Vertragsstaatenkonferenz.

IV. Ausblicke

Trotz vieler Schwächen, wie dem Fehlen einer klaren Verpflichtung zu Sofortmaßnahmen und sehr vagen Formulierungen betreffend Berichtspflicht und Maßnahmen in Entwicklungsländern, sowie der zusätzlichen Aufweichung der Verpflichtungen durch die spezielle Situation, kann diese Konvention als eine wesentliche Weiterentwicklung des internationalen Umweltrechts bezeichnet werden.

Sie bietet mit der sehr klar formulierten Zielsetzung und mit den dort geschaffenen Mechanismen die Basis für eine hoffentlich rasche Fortentwicklung von Strategien, auf nationaler, regionaler und auf globaler Ebene zur Bekämpfung einer globalen Klimakatastrophe und der negativen Auswirkungen derartiger Klimaveränderungen, wie Überschwemmungen, Verschiebung von Regenzeiten und daraus resultierenden Hungerkatastrophen oder Erosion in Gebirgsregionen.

Eine weitere Entwicklung dieses Instruments — u.a. durch die Verhandlung von speziellen Protokollen, die die Emissionsminderung bei einzelnen Sektoren und Treibhausgasen regeln sollen —, wird im Rahmen der Vertragsstaatenkonferenz erfolgen. Der vorgesehene Mechanismus ermöglicht die Verhandlung von Protokollen ähnlich der Entwicklung der Wiener Konvention durch das Montreal-Protokoll und die, durch die Londoner Novellierung im Jahr 1990 erreichte Verschärfung des Ausstiegs aus der Anwendung der ozonerstörenden FCKW.

Die Konvention wird am 90. Tag nach Vorliegen der 50. Ratifizierung in Kraft treten. Diese sehr hohe Anzahl an Ratifizierungen wurde unter Bedachtnahme darauf, daß vor allem die mehr als 30 gefährdeten kleinen Inselstaaten an einem raschen Inkrafttreten interessiert sind, akzeptiert. Es ist zu hoffen, daß die administrative Abwicklung der Ratifizierung vor allem auch in diesen Staaten entsprechend rasch möglich sein wird.

Die erste Vertragsstaatenkonferenz, die ein Jahr nach Inkrafttreten der Konvention zusammentritt, hat über eine Reihe von Fragen, die für eine effiziente Weiterentwicklung der Konvention und für die Durchführung von Maßnahmen notwendig sind zu entscheiden. Es sind einheitliche Richtlinien für die Erfassung und Berechnung von Treibhausgasemissionen und die Bindungskapazität der Treibhausgasen

festzulegen, weiters Richtlinien für die sogenannten Länderstudien, die die Entwicklung von nationalen erleichtern sollten und Richtlinien für eine gemeinsame Implementierung von Verpflichtungen. Als ein Instrument, diese methodischen Fragen zu klären bietet sich das IPCC an. Es liegen bereits umfangreiche Unterlagen und Vorarbeiten vor und es ist zu hoffen, daß diese Expertisen genutzt werden.

Bei der ersten Vertragsstaatenkonferenz sollen auch die bereits vorliegenden Berichte der Vertragsstaaten behandelt werden. Gut ausgearbeitete und zeitgerecht vorliegende Berichte sind sicher von großem Wert für die weiteren Beratungen und können als Beispiel und Hilfestellung für andere Staaten dienen. Hier liegt, neben der Implementierung der Maßnahmen im eigenen Land und der aktiven Mitarbeit bei den wissenschaftlichen Vorarbeiten eine Chance und Verantwortlichkeit der in Umweltfragen fortschrittlichen Länder.

Weitere Entscheidungen betreffen den Finanzierungsmechanismus, die Einrichtung eines Streitbeilegungsverfahrens und andere Instrumente, die zur Überwachung der Implementierung der Konvention für zweckmäßig erachtet werden.

Zur Vorbereitung der ersten Vertragsstaatenkonferenz sind interimistische Maßnahmen vorgesehen, die unter anderem die Weiterführung des bisherigen Konferenzsekretariats als Interimssekretariat sowie Vorbereitungen für die Vertragsstaatenkonferenz wie Erarbeitung von Methoden und Kriterien — u.a. mit Hilfe des IPCC — umfassen. Es ist zu hoffen, daß diese Vorbereitungen bei der vorerst letzten Sitzung des Verhandlungskomitees im Dezember in Angriff genommen werden und die formalen und finanziellen Voraussetzungen für die weiteren Vorbereitungen der 1. Vertragsstaatenkonferenz bereitgestellt werden.

Die Verhandlungen über das Kapitel „Schutz der Atmosphäre“ der AGENDA 21 während der UNCED 92 in Rio de Janeiro lassen allerdings die Weiterentwicklung von Maßnahmen zum Schutz des globalen Klimas und der Atmosphäre nicht in einem optimistischen Licht erscheinen. In der AGENDA 21 wurden grundsätzliche Ziele und Maßnahmen für alle relevanten Sektoren formuliert, die im Sinn einer „aufrechterhaltbaren Entwicklung“ durchzuführen sind. Das Dokument hat keinen rechtsverbindlichen Charakter sondern ist nur eine Aufforderung zum Handeln, ein „Blueprint for Action“. Sie enthält für jeden Bereich mehr oder weniger spezifische Maßnahmenkataloge. Im Kapitel „Schutz der Atmosphäre“ werden Maßnahmen zur Reduktion der Umweltbelastungen durch Luftschadstoffe, einschließlich solcher Maßnahmen, die zu einer Reduktion von CO₂ und anderen Treibhausgasemissionen beitragen, angeführt. Selbstverständlich werden dabei auch der Energie- und Transportsektor angesprochen.

Obwohl ihre Anliegen bei der Erstellung des Dokuments weitgehend berücksichtigt wurden, verlangte eine Gruppe von ölproduzierenden Staaten bei den abschließenden Beratungen in Rio vehement die Streichung des Kapitels „Schutz der Atmosphäre“ aus der AGENDA 21, unter anderem unter Hinweis auf die vorliegende Klimakonvention, die alle Aspekte des Schutzes der Atmosphäre in Zukunft regeln soll. Es war bemerkenswert, daß ein derartiges Argument nur in diesem Zusammenhang vorgebracht wurde, obwohl in vielen Bereichen, die von der AGENDA 21 berührt werden, bereits ähnliche völkerrechtliche Verträge bestehen. Die Tatsache, daß das Kapitel „Schutz der Atmosphäre“ der AGENDA 21 als allerletztes und nur nach intensivsten Verhandlungen und Appellen verabschiedet werden konnte, zeigt, daß

in diesem Bereich eine der wichtigsten Herausforderungen für eine zukünftige globale Umweltpolitik liegt.

Dr. Renate Christ, UNEP Nairobi, P.O.B. 47074, Nairobi, Kenia