

COP-21, Paris

Auf dem Weg zu einem bindenden Klimaabkommen für alle

Birgit Lode

Wird 2015 das Jahr der Nachhaltigkeit? Im September 2015 wollen die Vereinten Nationen globale Nachhaltigkeitsziele verabschieden, Ende des Jahres kommen sie zu einer weiteren Klimakonferenz in Paris zusammen. Ein neues, für alle Staaten verbindliches Abkommen ist geplant, das der globalen Erwärmung Grenzen setzt. Es soll anstelle des im Jahr 2020 auslaufenden Kyoto-Protokolls treten und die Einhaltung des Zwei-Grad-Ziels sicherstellen. Die Chancen dafür stehen besser denn je.

Das geplante Pariser Abkommen soll an die Stelle des im Jahr 2020 auslaufenden Kyoto-Protokolls¹ treten. Im Gegensatz zu Letzterem soll es für alle Vertragsparteien der UN-Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC)² verbindliche Klimaschutzziele festlegen. Damit soll gelingen, das im Jahr 2010 auf der 16. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties – COP) in Cancún³ vereinbarte Zwei-Grad-Ziel einzuhalten. Dies bedeutet, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf höchstens 2°C über dem vorindustriellen Niveau begrenzt werden muss. In den Monaten vor dem Gipfel in Paris wurde versucht, zu möglichst vielen Inhalten des Abkommens eine Einigung zu erzielen. In erster Linie ging es dabei um die Verankerung eines übergeordneten langfristigen Klimaschutzziels und um Klimaanpassungsmaßnahmen. Darüber hinaus stellten sich inhaltliche Fragen zu Finanzierung, Kapazitätsaufbau, Technologietransfer und -entwicklung, Transparenz und Unterstützung, aber auch Verfahrensfragen betreffend den möglichen zeitlichen Rahmen, Institutionen und Prozesse, ebenso wie zur Umsetzung und Überprüfung der Vereinbarungen. Hinsichtlich sämtlicher Punkte ergaben sich zudem Fragen zu ihrer möglichen rechtlichen Ausgestaltung.

Von Rio über Berlin und Durban nach Paris

Seit der 17. Vertragsstaatenkonferenz (COP-17), die im Jahr 2011 im südafrikanischen Durban stattfand, lautet das klare Mandat für Paris (Durban Mandate⁴), ein Protokoll, ein anderes Rechtsinstrument oder ein einvernehmliches Ergebnis mit Rechtskraft unter der UNFCCC⁵ zu entwickeln. Mit dem Abkommen sollen die Ambitionen für den Klimaschutz gesteigert werden, um die beträchtliche Lücke zu schließen, die zwischen dem Gesamteffekt der aktuell be-

stehenden Minderungspflichten der Staaten und den nach dem Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) erforderlichen Anstrengungen zur Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf höchstens 2°C klappt.⁵

Verhandlungsgrundlage ist die im Rahmen des sogenannten Erdgipfels in Rio im Jahr 1992 unterzeichnete und im Jahr 1994 in Kraft getretene Klimarahmenkonvention. In ihr sind unter anderem der Grundsatz gemeinsamer, aber unterschiedlicher Verantwortlichkeiten und der jeweiligen Fähigkeiten (common but differentiated responsibilities and respective capabilities – CBDR-RC)⁶ und das Vorsorgeprinzip (precautionary principle)⁷ verankert.

Ebenfalls zu berücksichtigen ist das Kyoto-Protokoll aus dem Jahr 1997, das sich explizit auf die UNFCCC bezieht.⁸ Es ist das Ergebnis des im Rahmen der COP-1 in Berlin verabschiedeten Berliner Mandats. Dieses enthält die Erkenntnis der Vertragsstaaten, dass die bestehenden Verpflichtungen unter der UNFCCC nicht spezifisch genug und daher nicht ausreichend zur Vermeidung gefährlicher Klimaänderungen seien. Vielmehr müsse der Versuch unternommen werden, ein neues Abkommen auszuhandeln, welches für Industrieländer auf internationaler Ebene bindende Ziele zur Verringerung der Emission von Treibhausgasen enthält.⁹ Das Kyoto-Protokoll verpflichtete demnach die in Anhang I aufgeführten Industrie- und Schwellenländer zu Emissions-



Dr. iur. Birgit Lode, geb. 1978, Projektleiterin Environmental Law and Institutions for Air, Climate, and Sustainability; (ELIAS), Institute for Advanced Sustainability Studies e.V. (IASS), Potsdam.

¹ Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, Annex der Decision 1/CP.3, UN Doc. FCCC/CP/1997/7/Add.1 v. 11.12.1997, deutsche Übersetzung: www.unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf

² Rahmenkonvention der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, 9.5.1992, UN Treaty Series (UNTS) Vol. 1771, S. 107, deutsche Übersetzung: www.unfccc.int/resource/docs/convkp/convger.pdf

³ Decision 1/CP.16, The Cancún Agreements: Outcome of the Work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1 v. 15.3.2011.

⁴ Decision 1/CP.17, Abs. 2, Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, UN Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1 v. 15.3.2012.

⁵ Decision 2/CP.17, Outcome of the Work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, ebd.

⁶ Art. 3 Abs. 1 UNFCCC.

⁷ Art. 3 Abs. 3 UNFCCC.

⁸ Siehe Präambel Kyoto-Protokoll.

⁹ Decision 1/CP.1, UN Doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1 v. 6.6.1995.

Mit dem Kyoto-Protokoll gelang den Vertragsstaaten, verbindliche Emissionsziele in einem völkerrechtlichen Vertrag zu verankern – jedoch ohne die beiden größten Volkswirtschaften einzubeziehen.

minderungen um fünf Prozent bis zum Jahr 2012, verglichen mit dem Niveau von 1990.¹⁰ Es fehlten aber Reduktionsziele für Entwicklungsländer und aufstrebende Volkswirtschaften wie zum Beispiel China, Südkorea und Mexiko. Detaillierte Regeln zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls enthalten bereits die in den ›Marrakesh Accords‹¹¹ zusammengefassten Entscheidungen der COP-7, die im Jahr 2001 in Marokko stattfand. In Kraft trat das Kyoto-Protokoll allerdings erst am 16. Februar 2005, nachdem 55 UNFCCC-Vertragsparteien, auf die insgesamt mindestens 55 Prozent der gesamten Kohlenstoffdioxid-Emissionen der in Anlage I des Protokolls aufgeführten Vertragsparteien im Jahr 1990 entfallen, es ratifiziert hatten.

Mit dem Kyoto-Protokoll gelang den Vertragsstaaten zum ersten und bislang einzigen Mal, verbindliche Emissionsziele in einem völkerrechtlichen Vertrag zu verankern – jedoch ohne die beiden größten Volkswirtschaften einzubeziehen. Der Senat der Vereinigten Staaten hatte bereits vor Annahme des Protokolls Vorbehalte¹² gegen einen Beitritt der USA geäußert. Diese Vorbehalte bekräftigte Präsident George W. Bush, indem er im Jahr 2001 bekanntgab, dass die USA nicht die Absicht hätten, Vertragspartei des Protokolls zu werden.

Die folgenden Jahre waren von der Suche nach einem neuen Lösungsansatz gekennzeichnet. Ziel war zum einen, die USA, den zweitgrößten Treibhausgas-Emittenten der Welt, wieder zurück an den Verhandlungstisch zu holen. Zum anderen ging es darum, wichtige Schwellenländer, insbesondere China, inzwischen größter globaler Emittent nach absoluten Zahlen, dazu zu bewegen, einer Begrenzung seiner Emissionen zuzustimmen.¹³

Da das Kyoto-Protokoll für die Emissionsminderungsziele der Industrieländer einen Verpflichtungszeitraum zwischen 2008 und 2012 vorsah,¹⁴ konzentrierten sich die Verhandlungen auf das Vorgehen nach Ablauf dieser Periode. Geplantes Ende dieses Prozesses war nach der auf der COP-13 im Jahr 2007 verabschiedeten ›Bali Road Map‹ die COP-15. Diese fand im Jahr 2009 in Kopenhagen statt und sollte ein neues umfassendes Abkommen für die Zeit nach 2012 auf den Weg bringen.¹⁵ Die dort erzielte Übereinkunft (Copenhagen Accord) wurde jedoch lediglich als politische, rechtlich unverbindliche Erklärung angenommen. Dies verpasste den Hoffnungen auf eine effektive Bekämpfung des Klimawandels durch die internationale Staatengemeinschaft einen Dämpfer. Ursprünglich geplant war, einen völkerrechtlich bindenden Vertrag abzuschließen. Immerhin fanden sich die in der ›Bali Road Map‹ vorgesehenen Ergebnisse letztlich in COP-Entscheidungen wieder, die in Cancún, Mexiko (2010), Durban, Südafrika (2011) und Doha, Katar (2012)¹⁶ angenommen wurden. Der in Kopenhagen und Cancún begonnene Prozess von unten nach oben überließ

es den Industrieländern, ihre jeweiligen Minderungsziele selbst festzulegen, einschließlich deren Strenge, der Bestimmung des Basisjahrs und der Anrechnungsregeln. Entwicklungsländern wurde ein noch größerer Spielraum eingeräumt. Sie sollten länderspezifische Klimaschutzmaßnahmen (nationally appropriate mitigation actions – NAMAs) formulieren.

So weit so gut, doch auch den Entscheidungen von Kopenhagen und Cancún fehlte der rechtlich bindende Charakter. Eine mit Blick auf die Einhaltung des Zwei-Grad-Zieles erforderliche echte Steigerung des Ambitionsniveaus blieb aus. Dessen ungeachtet gelang es der COP-18 in Doha mit der Annahme eines Änderungsprotokolls zum Kyoto-Protokoll (Doha Amendment) für Industrieländer eine zweite Verpflichtungsperiode für den Zeitraum 2013 bis 2020 festzuschreiben. Ziel war, die Gesamtemissionen an den im Protokoll aufgeführten Treibhausgasen um mindestens 18 Prozent unter das Niveau von 1990 zu bringen.¹⁷ Das Inkrafttreten des ›Doha Amendment‹ steht noch aus.

Bereits jetzt ist klar, dass ein abgeändertes Kyoto-Protokoll nicht den Weg in die Zukunft weisen wird. Die Vereinigten Staaten sind dem Vertrag bis heute nicht beigetreten. Kanada ist von seinen Verpflichtungen aus dem Protokoll im Jahr 2012 zurückgetreten. Neuseeland, Japan und Russland haben sich gegen eine Teilnahme an der zweiten Verpflichtungsperiode entschieden. Hinzu kommt, dass auch mit dem ›Doha Amendment‹ keine bindenden Emissionsminderungsziele vorliegen, die über das Jahr 2020 hinausreichen. Die Verhandlungen der auf der COP-17 eingerichteten neuen Arbeitsgruppe unter der Konvention zur Durban-Plattform für verstärkte Maßnahmen (Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action – ADP) laufen demnach inzwischen auf Hochtouren. Nach der Pleite von Kopenhagen soll es im Dezember 2015 auf der 21. Vertragsstaatenkonferenz in Paris endlich gelingen, ein einvernehmliches, für alle rechtlich bindendes Abkommen anzunehmen, das zumindest eine weitere Phase des Klimaschutzes unter der Konvention regelt. Dieses soll spätestens mit dem Jahr 2020 in Kraft treten. Dann erst könnte es seine Wirkung entfalten und umgesetzt werden.

Worauf wird man sich einigen können?

Gegenwärtig erscheint der Verhandlungsprozess im Rahmen der ADP vielversprechend, einigen Unkenrufen zum Trotz.¹⁸ Die einmalige Gelegenheit, gemeinsam, umfassend und ganzheitlich das Thema Klimaschutz anzugehen und sich zu einer Reihe wichtiger Fragen zu verständigen, scheint tatsächlich genutzt zu werden. Auf dem Programm steht nicht mehr und nicht weniger als die Einigung auf weitere Maßnahmen zur Abmilderung des Klimawandels (Mitigation), Klimaanpassungsmaßnahmen (Adaptation),

Eine mit Blick auf die Einhaltung des Zwei-Grad-Zieles erforderliche echte Steigerung des Ambitionsniveaus blieb aus.

Finanzfragen, Technologietransfer und -entwicklung, Fragen betreffend Transparenz, Unterstützung und Kapazitätsaufbau, den weiteren Zeitplan und weitere Prozesse, Fragen zur Umsetzung und Einhaltung des neuen Abkommens sowie zum Prozedere und zu den Institutionen.

Ansätze zur Ausgestaltung aller genannten Punkte sind vorhanden. Seit Februar 2015 gibt es einen offiziellen 90-seitigen Verhandlungstext,¹⁹ seit den Zwischenverhandlungen im Juni in Bonn ergänzt durch eine etwas verschlankte und konsolidierte Fassung.²⁰ Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl an Stellungnahmen einzelner Vertragsparteien, von Gruppen gleichgesinnter Staaten und nichtstaatlichen Beobachtern, die beim UNFCCC-Sekretariat eingegangen sind.

Möglichkeit: Ein doppeltes Langfristziel

Gleich zu Beginn des Pariser Abkommens (Abschnitt C)²¹ soll demnach ein übergeordnetes langfristiges Ziel stehen, das im Einklang mit der Zielvorgabe der Konvention steht, diese aber konkretisiert. Um hier sowohl entwickelten Ländern wie auch Staaten des Globalen Südens gerecht zu werden, könnte es klug sein, zwei Langfristziele in das Abkommen aufzunehmen: ein rigides, möglichst spezifisches Mitigationsziel, das unter anderem für die Staaten der Europäischen Union unabdingbar ist, sowie ein Ziel zu langfristig geplanten Klimaanpassungsmaßnahmen. Letzteres soll insbesondere den kleinen Inselstaaten, die den Klimawandel bereits deutlich zu spüren bekommen, signalisieren, dass es mit Maßnahmen zur Abmilderung nicht getan ist und dass das Thema Adaptation auf Augenhöhe mit Fragen rund um das Thema Mitigation steht. Wünschenswert wäre, dass man sich in Paris auf eine vorgeschlagene Textvariante einigt, die nicht nur auf das Zwei-Grad-Ziel Bezug nimmt, sondern auch vorsieht, dass die globalen Emissionen langlebiger Treibhausgase spätestens 2020 ihren Höhepunkt erreichen und schrittweise bis Ende diesen Jahrhunderts eingestellt werden (phase out).

Selbstverpflichtung auf nationaler Ebene: Die INDCs

Der Verhandlungstext sieht weiter vor, dass das Langfristziel flankiert wird von Abschnitten (Abschnitte D und E), die Details zu den vereinbarten Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen enthalten. Auf den Klimakonferenzen in Warschau (2013) und Lima (2014) haben sich die UNFCCC-Vertragsstaaten darauf geeinigt, sofern möglich, bis Ende des ersten Quartals 2015 ihre beabsichtigten Verpflichtungen auf nationaler Ebene (intended nationally determined contributions – INDCs) dem UNFCCC-Sekretariat bekanntzugeben. Dieses wurde beauftragt, die Beiträge auf seiner Webseite zu veröffentlichen und bis 1. November 2015 einen zusammen-

fassenden Bericht zur Gesamtwirkung aller bis 1. Oktober 2015 eingegangenen INDCs zu erstellen.²² Gegenwärtig²³ liegen INDCs von 49 Parteien vor, die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten inbegriffen. Beispielsweise hat die Schweiz vorgelegt, ihre Treibhausgas-Emissionen bis zum Jahr 2030 um die Hälfte zu reduzieren, verglichen mit dem Niveau von 1990. Die EU, ihre Mitgliedstaaten und Norwegen beabsichtigen im selben Zeitraum und mit gleichem Referenzjahr, eine Verringerung um mindestens 40 Prozent zu erreichen. Russlands Beitrag liegt bei 25 bis 30 Prozent.

Hiermit schwer zu vergleichen, da auf andere Parameter bezogen, sind viele weitere der bereits vorliegenden INDCs. Die USA beabsichtigen, ihre Emissionen bis zum Jahr 2025 um 26 bis 28 Prozent zu reduzieren, verglichen mit dem Niveau von 2005. Auf dieses Referenzjahr stellen auch Kanada und China ab, wobei Kanada beabsichtigt, bis zum Jahr 2030 seinen Ausstoß um 30 Prozent zu verringern, wohingegen China bereits bis zum Jahr 2020 60 bis 65 Prozent²⁴ erzielen will. Noch etwas komplizierter wird es, wenn man sich beispielsweise die INDCs von Mexiko und Marokko ansieht: Beide enthalten Ziele, die an gewisse Bedingungen geknüpft sind. Zwar bezieht sich der geplante Beitrag der Mexikaner auch auf den Zeitraum bis 2030. Einerseits

Wünschenswert wäre, dass sich die Staaten darauf einigen, dass der Höhepunkt der globalen Treibhausgasemissionen spätestens 2020 erreicht werden muss.

¹⁰ Art. 3 Abs. 1 Kyoto-Protokoll.

¹¹ UN Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.1 v. 21.1.2002.

¹² »Die Vereinigten Staaten sollen kein Protokoll unterzeichnen [...] durch welches (A) neue Verpflichtungen zur Beschränkung oder Reduktion von Treibhausgasemissionen für die Annex I Staaten angeordnet werden, sofern [...] nicht im selben Verpflichtungszeitraum neue spezifische termingebundene Verpflichtungen zur Beschränkung oder Reduktion von Treibhausgasemissionen für Entwicklungsländer vereinbart werden und (B) der Wirtschaft der Vereinigten Staaten ernsthafte Schäden entstehen könnten«, Byrd-Hagel Resolution, 25.7.1997, US Senate, 105th Congress, 1st Session, Report 105-54, www.nationalcenter.org/KyotoSenate.html

¹³ Absoluter CO₂-Ausstoß nach Ländern unter: data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT/countries

¹⁴ Art. 3 Abs. 1 UNFCCC.

¹⁵ UN Doc. FCCC/CP/2007/6/Add.1 v. 14.3.2008.

¹⁶ Decision 1/CP.16, a.a.O. (Anm. 3); Decision 1/CP.17, a.a.O. (Anm. 4); UN Doc. FCCC/CP/2012/8/Add.1 v. 28.2.2013.

¹⁷ Decision 1/CMP.8, UN Doc. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1 v. 28.2.2013.

¹⁸ Vgl. etwa Lutz Wicke, Es ist fast zu spät, Süddeutsche Zeitung, 28.5.2015.

¹⁹ UN Doc. FCCC/ADP/2015/1 v. 25.2.2015.

²⁰ Siehe: www.unfccc.int/meetings/bonn_jun_2015/session/8857.php

²¹ Dieser und folgende Verweise nehmen Bezug auf UN Doc. FCCC/ADP/2015/1 v. 25.2.2015.

²² UN Dok. FCCC/2014/CP/10/Add.1 v. 2.2.2015.

²³ Stand: 27. Juli 2015.

²⁴ Pro Bruttoinlandsprodukt-Einheit.

Noch ist unklar, ob die nationalen Verpflichtungserklärungen ins Pariser Abkommen aufgenommen werden.

liegt hier jedoch kein Bezug der Emissionen auf ein bestimmtes Referenzjahr vor, sondern auf ein ›Business-as-usual-Szenario (BAU). Andererseits beabsichtigt Mexiko, die Reduzierung von kurzlebigen Klimaschadstoffen (short-lived climate pollutants – SLCPs), insbesondere Ruß, mit zu berücksichtigen. Nach ihren Berechnungen könnte Mexiko auf diese Weise eine Gesamtreduzierung von 25 Prozent erzielen, die sich aus einer Verringerung von Treibhausgasen um 22 Prozent und einer ebensolchen von Rußemissionen um 51 Prozent zusammensetzt. Das Ganze ließe sich unter bestimmten Bedingungen auf eine Gesamtreduzierung von bis zu 40 Prozent steigern.

Das INDC der Marokkaner enthält, gemessen an einem BAU-Szenario, ein bedingungsloses Ziel zur Reduzierung von Treibhausgasen in Höhe von 13 Prozent bis zum Jahr 2030 und ein an gewisse Bedingungen geknüpftes Ziel von bis zu 32 Prozent.

Ob es dem Klimasekretariat angesichts dieser Unterschiede tatsächlich gelingen wird, Anfang November 2015 eine Aussage mit hinreichender Genauigkeit zur Gesamtwirkung der eingegangenen INDCs abzugeben, ist fraglich. Diverse INDCs enthalten zusätzliche Beiträge zu Anstrengungen in puncto Klimaanpassungsmaßnahmen, beispielsweise das Ziel der Mexikaner, die Entwaldung in ihrem Land bis zum Jahr 2030 auf null herunterzufahren. Einige wichtige Schwellenländer, wie etwa Indien, haben ihre INDCs noch nicht bekannt gegeben.

Ebenfalls noch kein Einvernehmen besteht zum Umgang mit Verlusten und Schäden, die aus den Folgen des Klimawandels entstehen.

Hinzu kommt, dass sich die Vertragsparteien bislang noch uneinig sind, ob und wenn ja wo die INDCs im Pariser Abkommen verortet werden sollen. Unter den Klimarechtsexperten besteht Einigkeit, dass der rechtlich bindende Charakter der INDCs nicht davon abhängen wird, ob sie unmittelbarer Bestandteil des Abkommens sein werden oder nicht. Vielmehr kommt es darauf an, wie die in ihnen enthaltenen Verpflichtungen auf nationaler Ebene in dem internationalen Abkommen verankert werden. Die Frage hat eher eine praktische Bedeutung. Wenn die INDCs beispielsweise in einem Anhang zum Abkommen festgeschrieben werden, würden sie Teil des zu ratifizierenden Pakets werden. Für ihre Auflistung außerhalb des eigentlichen Abkommens, etwa in einem bloßen ›Informationsdokument, spricht die einfachere Aktualisierung. Je nach Ausgestaltung des Abkommens ist aber auch denkbar, dass INDCs nach Ende der Vorbereitungsphase auf die Pariser Konferenz ihre Bedeutung verlieren und allein die in dem neuen Abkommen verankerten Verpflichtungen eine Rolle spielen werden. Fürsprecher für deren rechtlich verbindliche Ausgestaltung finden sich insbesondere bei Staatenvertretern der EU oder der Allianz der kleinen Inselstaaten (Alliance of Small Island States – AOSIS). Letztere führen unter anderem an, dass eine rechtlich verbindliche Verpflichtung die höchste Form politischen Wil-

lens widerspiegeln und am ehesten nationale Veränderungen im Bereich der Exekutive, der Legislative oder auch der Rechtsprechung überstehe.

Ein Modell, das gute Aussichten hat, sich tatsächlich im endgültigen Text des Abkommens wiederzufinden, sieht vor, dass sich die Vertragsstaaten auf internationaler Ebene rechtlich verpflichten, entsprechend den internationalen Vorgaben auf nationaler Ebene Maßnahmen und Regelungen zu verabschieden, deren Umsetzung wiederum auf internationaler Ebene in regelmäßigen Abständen überprüft wird.

Anpassung an den Klimawandel: Viele offene Fragen

Nach wie vor mit vielen Fragezeichen versehen ist die endgültige Ausgestaltung des Abschnitts zu Klimaanpassungsmaßnahmen (Abschnitt E). Offen ist etwa die grundlegende Frage, ob überhaupt ein globales Klimaanpassungsziel vereinbart oder nicht besser übergreifende individuelle Verpflichtungen oder Maßnahmen zur Klimaanpassung eingeführt werden sollen. Mit Blick auf Letztere ist auch noch unklar, ob an dem auf der COP-16 (2010) verabschiedeten ›Cancún Adaptation Framework‹ festgehalten werden soll. Im Zuge dessen wurde nicht nur ein Prozess zur Aufstellung und Umsetzung nationaler Klimaanpassungspläne (national adaptation plans – NAPs) eingerichtet, sondern auch ein zugehöriger Ausschuss (Adaptation Committee).²⁵ Ein anderer Vorschlag sieht – wie teilweise bereits geschehen – vor, dass die Vertragsparteien eine Klimaanpassungskomponente in ihre INDCs aufnehmen. Ebenfalls noch kein Einvernehmen besteht zu den in diesem Zusammenhang diskutierten Fragen zum Umgang mit Verlusten und Schäden (loss and damage), die aus den Folgen des Klimawandels entstehen. Sowohl ein Festhalten an dem auf der COP-19 (2013) begründeten ›Warsaw International Mechanism for Loss and Damage‹²⁶ als auch die Einrichtung eines neuen Mechanismus oder gar eines eigenen Kapitels zum Thema Verluste und Schäden sind denkbar. Wichtig wird in jedem Fall sein, dass ein solches Maß an Unterstützung gewährleistet wird, dass den Bedürfnissen für eine Anpassung an den Klimawandel entsprochen werden kann. Vorschläge, wie diese Unterstützung aussehen könnte, enthalten die folgenden Abschnitte des Verhandlungstextes.

Knackpunkt Klimafinanzierung

Dass der Finanzteil (Abschnitt F) gegenwärtig das längste Kapitel des Verhandlungstextes ist, zeigt die große Bedeutung, die diesem Thema zukommt. Immerhin liegt die Annahme der ›Cancún Agreements‹ schon fast fünf Jahre zurück, in dessen Rahmen die bereits im Vorjahr in Kopenhagen (COP-15) abgegebene Selbstverpflichtung der Industrieländer zur Bereitstellung von Mitteln zur Klimafinanzierung offiziell gemacht wurde. Dieser zufolge wollen die

Industrieländer gemeinsam bis zum Jahr 2020 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr mobilisieren, um den Entwicklungsländern dabei zu helfen, die nötigen Finanzmittel zusammenzutragen, die für den Aufbau von kohlenstoffarmen und klimaresilienten Volkswirtschaften nötig sind. Ein großer Teil dieser Summe soll über den Grünen Klimafonds (Green Climate Fund – GCF) abgewickelt werden,²⁷ dessen finanzielle Ausstattung sich derzeit auf insgesamt 10,2 Milliarden US-Dollar beläuft.²⁸ Wie viel Geld pro Jahr in die Finanzierung für Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern fließt, lässt sich schwer sagen. Eine Berechnung der ›Climate Policy Initiative‹ hat kürzlich ergeben, dass, um das selbstgesteckte Ziel von 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr bis 2020 zu erreichen, noch die bedeutende Lücke von 70 Milliarden US-Dollar geschlossen werden müsste.²⁹

Dabei ist zu bedenken, dass die Auswirkungen des Klimawandels zwar jeden von uns treffen werden, die ärmsten Staaten aber über die wenigsten Ressourcen verfügen, um sich auf entsprechende Veränderungen einzustellen und daher am stärksten von den Folgen betroffen sein werden. Entsprechend könnte allein schon das durch eine Einigung in der Klimafinanzierung erzeugte Vertrauen dieser Länder, in ihrem vielfach bereits bestehenden Kampf gegen den Klimawandel nicht allein gelassen zu werden, den Ausgang der gesamten Pariser Konferenz Ende des Jahres positiv beeinflussen.

Damit es dazu kommt, sollte zum einen sichergestellt werden, dass die zur Verfügung gestellten Mittel sowohl aus öffentlichen und privaten wie aus bi- und multilateralen, aber auch alternativen Quellen stammen; der Weltbank und anderen multilateralen Entwicklungsbanken könnte hier eine Schlüsselrolle zukommen. Zum anderen sollte bei der Mittelvergabe berücksichtigt werden, dass die Zuweisungen ausgewogen auf Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen verteilt werden. Um darüber hinaus einerseits dafür zu sorgen, dass das für das Jahr 2020 gesetzte Ziel tatsächlich erreicht wird, und andererseits einen Anstoß dafür zu liefern, dass die bereitgestellten Gelder nach 2020 in regelmäßigen Abständen aufgestockt werden, ist zusätzlich die Einrichtung eines Mechanismus zu erwägen. Dieser sollte mit Rechten und Pflichten zur regelmäßigen Überwachung, Berichterstattung und Prüfung (monitoring, reporting, and verification – MRV) ausgestattet sein.

Von Technologietransfer bis Transparenz

Weitere wesentliche Bestandteile des Unterstützungspakets, das sich insbesondere an die besonders schutzbedürftigen kleinen Inselstaaten und die am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries – LDCs) richtet, stellen Abschnitte zur Entwicklung und Weitergabe von Technologien (Abschnitt G), zum Kapazitätsaufbau (Abschnitt H)

und zur Transparenz von Aktivitäten und Unterstützungsleistungen (Abschnitt I) dar. Unter anderem ist die Einrichtung eines Transparenzrahmens (transparency framework) geplant. Dieser könnte neben der Bereitstellung von Informationen zur Umsetzung der nationalen Verpflichtungen dazu dienen, für mehr Klarheit und Vergleichbarkeit zu sorgen, für mehr gegenseitiges Vertrauen und Rechenschaftspflicht gegenüber anderen Vertragsparteien und für die schrittweise Steigerung des Ambitionsniveaus. An dieser Stelle wäre es wünschenswert, wenn das Pariser Abkommen einen gemeinsamen Rahmen enthielte, der einerseits flexibel genug ist, um dem Grundsatz der CBDR-RC Rechnung zu tragen, der andererseits aber auch die nötige Härte besitzt, um die zuverlässige Verfolgung der erzielten Fortschritte bei der Umsetzung der nationalen Verpflichtungen dokumentieren zu können – idealerweise wie vorgeschlagen unter Zugrundelegung einheitlicher Vorgehensweisen und Metriken.

Noch weiter geht die Idee (Abschnitt K), nicht nur die Umsetzung, sondern auch die Einhaltung der in den INDCs enthaltenen Verpflichtungen zu überwachen und notfalls durchzusetzen. Die Vorgehensweisen könnten dabei von Frühwarnsystemen für potenzielle Verletzungen über unterstützende Maßnahmen für Länder, die zwar bereit, aber nicht in der Lage sind, ihren Verpflichtungen nachzukommen, bis hin zu Sanktionen für säumige Vertragsparteien reichen.

Damit es gelingen kann, sich bei diesen und vielen weiteren offenen Fragen nicht mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner zufriedenzugeben, sondern zu Modalitäten zu kommen, die sowohl dem unterschiedlichen Entwicklungsstand der fast 200 Vertragsparteien als auch ihren nationalen Rechtsordnungen Rechnung tragen, prüfen über 3000³⁰ Staatenvertreter gemeinsam mit Expertinnen und Experten internationaler und nichtstaatlicher Organisationen die Realisierbarkeit verschiedenster Optionen. Die Prüfung erfolgt an erster Stelle in politischer Hinsicht, an zweiter Stelle mit Blick auf ihre völkerrechtliche, das heißt technische Machbarkeit und leider häufig erst an dritter Stelle unter Zugrundelegung ihrer ökologischen Sinnhaftigkeit und Stärke, um der fortschreitenden Erderwärmung endlich mehr als nur ein stumpfes Schwert entgegenzusetzen.

Es sollte sichergestellt werden, dass die zur Verfügung gestellten Mittel sowohl aus öffentlichen und privaten wie aus bi- und multilateralen Quellen stammen.

Damit es gelingen kann, sich bei diesen Fragen nicht mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner zufriedenzugeben, prüfen über 3000 Staatenvertreter die Realisierbarkeit verschiedenster Optionen.

²⁵ UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add. v. 15.3.2011.

²⁶ UN Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1 v. 31.1.2014.

²⁷ UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1 v. 15.3.2011, Abs. 98ff.

²⁸ Green Climate Fund, Pledge Tracker, <http://news.gcfund.org/pledge-tracker/>

²⁹ Climate Policy Initiative, The Global Landscape of Climate Finance 2014, <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2014/11/The-Global-Landscape-of-Climate-Finance-2014.pdf>

³⁰ UN Doc. FCCC/SB/2015/INF.2 v. 10.6.2015.

Warum Paris ein Erfolg werden könnte

Wenn dem Klimagipfel vom 30. November bis 11. Dezember 2015³¹, anders als noch im Jahr 2009 in Kopenhagen, die meisten Staats- und Regierungschefs fern bleiben werden, ist dies kein Grund zur Sorge. Nach dem Chaos von Kopenhagen schicken sie lieber Minister oder andere hochrangige Regierungsvertreter, um an ihrer Stelle ein Klimaabkommen auszuhandeln. Die Leitung der Verhandlungen obliegt dem französischen Außenminister Laurent Fabius, wobei sich die französische Umweltministerin Ségolène Royal das Zepter sicher nicht ganz aus der Hand nehmen lassen wird. Komplettieren wird das Triumvirat Präsident François Hollande. Er hat die Angelegenheit kurzerhand zur Chefsache erklärt und geäußert, gleich nach den Menschenrechten kämen die Rechte der Menschheit, das heißt, das Recht aller Bewohner dieses Planeten, in einer Welt zu leben, in der die Zukunft nicht durch unverantwortliches Handeln in der Gegenwart aufs Spiel gesetzt wird.³² Dem Vernehmen nach ist sich das Trio zumindest in Bezug auf das ultimative Ziel eines neuen Abkommens einig: die Stärkung des multilateralen, auf detaillierten Vorschriften beruhenden Regimes unter der UNFCCC.

Unterstützung für diesen Kurs brachte die im Juni 2015 veröffentlichte Enzyklika ›Laudato si‹ von Papst Franziskus. Darin ist unter anderem die wichtige Erkenntnis zu finden, dass durchsetzbare Übereinkommen dringend vonnöten seien, da lokale Behörden nicht immer in der Lage seien, wirksame Maßnahmen zu ergreifen.³³ Papst Franziskus' keinesfalls zufällige Einschaltung in die entscheidende Phase des laufenden Verhandlungsprozesses wurde auch als Bekenntnis der katholischen Kirche verstanden, dass dringender Handlungsbedarf besteht, um dem überwiegend menschengemachten Klimawandel wirksam zu begegnen und von dem öffentlichen Gut Klima (Abs. 23) verantwortungsvoll Gebrauch zu machen.

Ebenfalls für einen Erfolg in Paris sprechen die Vorbereitungen auf Seiten einiger der größten Treibhausgas-Emittenten, insbesondere bei den USA und China. Die beiden Staaten haben bereits im November 2014 eine bilaterale Vereinbarung getroffen, in der sie sich verpflichten, im Jahr 2015 ein ambitioniertes Abkommen zu erzielen – im Lichte des CBD-RC-Grundsatzes.³⁴ Die gemeinsame Bekanntmachung gibt ferner Aufschluss über die jeweiligen klimarelevanten Aktivitäten ab dem Jahr 2020. Sie finden sich im Wesentlichen in den in diesem Jahr bekanntgegebenen INDCs beider Staaten wieder. Die darüber hinaus geäußerte Hoffnung Chinas und der USA, die frühzeitige Bekanntgabe ihrer jeweiligen Ziele könne andere Staaten animieren, es ihrem Beispiel gleich zu tun, scheint zudem nicht völlig illusionär. Immerhin plädierten in der Abschlusserklärung³⁵ des G7-Gipfeltreffens Anfang Juni 2015

auch Australien, Deutschland, Frankreich, Italien, Japan und Kanada für eine Dekarbonisierung der Weltwirtschaft im Laufe dieses Jahrhunderts. Es scheint, als bereiteten sich zumindest einige der großen Kohlendioxid-Emittenten darauf vor, in Paris zu einer Einigung zu kommen.

Selbst für den Fall, dass im September 2015 in New York die Verabschiedung globaler Nachhaltigkeitsziele scheitert oder dass aktuelle geopolitische Ereignisse sämtliche andere Themen von der internationalen Agenda verdrängen, ist ein Scheitern auf der ganzen Linie fast undenkbar.

Zum einen verläuft von vielen unbemerkt parallel zu den Verhandlungen für das Pariser Abkommen unter der ADP ein sogenannter ›Workstream II‹. Dieser widmet sich dem zweiten Teil des Zieles des ›Durban Mandate‹ und befasst sich mit der Steigerung des Ambitionsniveaus vor dem Jahr 2020 – das heißt, noch vor dem geplanten Inkrafttreten des Pariser Abkommens. In diesem Zusammenhang werden unter anderem Anstrengungen zur Reduzierung von SLCP-Emissionen unter die Lupe genommen. Zu diesen Schadstoffen gehört auch Ruß, dem inzwischen nach Kohlendioxid das zweitgrößte Treibhausgaspotenzial attestiert wird. Eine Senkung von Ruß- und anderen SLCP-Emissionen kann, gekoppelt mit Maßnahmen zur Minderung langlebiger Treibhausgase, den Anstieg der globalen Mitteltemperatur bis zum Jahr 2050 um bis zu 0,5°C verringern.³⁶ Diesem Ziel widmen sich inzwischen über 100 staatliche und nichtstaatliche Akteure, zusammengeschlossen in der ›Climate and Clean Air Coalition‹ (CCAC) unter dem Dach des UN-Umweltprogramms (UNEP).³⁷

Zum anderen stehen immerhin noch zwei volle Verhandlungswochen vor Beginn des eigentlichen Klimagipfels in Paris aus, die Raum für weiteren Austausch zwischen Staatenvertretern untereinander und mit Klimaexpertinnen bieten und endlich den Weg für ein globales Klimaabkommen für alle bereiten könnten.

Papst Franziskus' Einschaltung in die entscheidende Phase des laufenden Verhandlungsprozesses wurde als Bekenntnis der katholischen Kirche verstanden, dass dringender Handlungsbedarf besteht.

Selbst für den Fall, dass im September 2015 die Verabschiedung globaler Nachhaltigkeitsziele scheitert oder aktuelle geopolitische Ereignisse sämtliche andere Themen von der internationalen Agenda verdrängen, ist ein Scheitern auf der ganzen Linie fast undenkbar.

31 Webseite der Konferenz: www.cop21.gouv.fr/en

32 Siehe: www.gouvernement.fr/action/la-cop-21

33 Papst Franziskus, Enzyklika Laudato si', 24.5.2015, Abs. 173.

34 The White House, U.S.-China Joint Announcement on Climate Change, Press Release, 11.11.2014.

35 Abschlusserklärung G7-Gipfel, Schloss Elmau, 7.–8. Juni 2015.

36 Siehe Birgit Lode/Julia Schmale, Clean Air & Stable Climate: Prerequisites for Living Well in the Future, The 7th Environment Action Programme – Integrating Air Quality and Climate Policies, IASS Policy Brief 2013.

37 Näheres hierzu: Birgit Lode, The Climate and Clean Air Coalition to Reduce Short-Lived Climate Pollutants (CCAC), ASIL Insights, 17. Jg., 20/2013.