

Umwelt

Klimarahmenkonvention:

21. Vertragsstaatenkonferenz 2015 Kyoto-Protokoll: 11. Treffen der Vertragsstaaten 2015

- Neues Klimaabkommen verabschiedet
- Begrenzung der Erderwärmung auf unter 2 °C
- Palästina 197. UNFCCC-Vertragsstaat

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll, VN 1/2015, S. 31f., fort.)

Vom 29. November bis 13. Dezember 2015 fand in der französischen Hauptstadt Paris die Klimakonferenz der Vereinten Nationen statt, die im Einzelnen aus einer Reihe von Veranstaltungen bestand: der 21. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties – COP-21) des **Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Klimarahmenkonvention – UNFCCC)**, dem 11. Treffen der Vertragsstaaten des **Kyoto-Protokolls** sowie Sitzungen dreier Nebenorgane – die 43. Sitzung des Nebenorgans für wissenschaftliche und technologische Beratung (SBSTA 43) und des Nebenorgans für die Durchführung des Übereinkommens (SBI 43) sowie das 12. Treffen der 2. Sitzung der *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe zur Plattform von Durban für verstärkte Maßnahmen (ADP 2-12). Mehr als 36 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer, davon 23 100 Regierungsvertreterinnen und -vertreter, versammelten sich auf der Konferenz, die aufgrund der Terroranschläge am 13. November 2015 in Paris unter höchster Sicherheitsstufe stand.

Nach zwei Wochen intensiver Verhandlungen einigten sich die Regierungen auf ein neues Klimaabkommen, das ab dem Jahr 2020 auf das Kyoto-Protokoll folgen soll. Damit wurde das Mandat der 17. Vertragsstaatenkonferenz (COP-17), »ein Protokoll, ein anderes Rechtsinstrument oder ein vereinbartes Ergebnis mit Rechtskraft nach dem Übereinkommen zu verabschieden, das für alle Parteien gilt«, erfüllt.

Die Erwartungen an die Konferenz waren hoch, entsprechend düster die Prog-

nosen für ihr mögliches Scheitern. Wahlweise wurden unter anderem der Weltuntergang oder das Ende der Vereinten Nationen vorausgesagt. Mit einer hochrangigen Veranstaltung zu Beginn der Konferenz mit über 150 teilnehmenden Staats- und Regierungschefs wurde der politische Wille zu einem Ergebnis unterstrichen. Frankreichs Außenminister Laurent Fabius gelang als Konferenzpräsident ein diplomatisches Meisterstück, gekennzeichnet von maximaler Transparenz und Beteiligung aller Akteure. Der im Jahr 2009 in Kopenhagen gescheiterte Versuch, mit einem hinter verschlossenen Türen ausgehandelten Text der Präsidentschaft vollendete Tatsachen zu schaffen, wurde von dem Franzosen gar nicht erst versucht. In der zweiten Woche fanden die Verhandlungen weitgehend im Format des »Comité de Paris« statt, einer Art Hauptausschuss, ferner in zahlreichen informellen und bilateralen Konsultationen.

Der Erfolg wäre ohne die intensiven Bemühungen der französischen Diplomatie über fast das gesamte Jahr 2015 hinweg kaum möglich gewesen. Präsident François Hollande hatte sich zum festen Ziel gesetzt, dass es ein Pariser Abkommen geben müsse – egal, mit welchem Inhalt. Dieses Ziel wurde erreicht.

Ergebnisse

Auf der Klimakonferenz hatten sich die UNFCCC-Vertragsstaaten auf durchaus ambitionierte langfristige gemeinsame Ziele geeinigt, nämlich die Begrenzung der Erderwärmung auf deutlich unter 2 °C zu halten, möglichst sogar nur 1,5 °C. Ferner einigten sich die Vertragsstaaten auf das globale Ziel von Netto-Null-Treibhausgasemissionen für den Zeitraum 2050 bis 2100, was faktisch eine globale Dekarbonisierung bis Mitte des Jahrhunderts bedeutet (auch wenn dieser Begriff im Abkommen nicht auftaucht). Dementsprechend sollen die globalen Emissionen baldmöglichst ihren Höhepunkt erreicht haben und anschließend wieder zurückgehen.

Alle Staaten stellen nationale Klimaziele auf, deren Inhalt nicht Teil des Abkommens und somit nicht völkerrechtlich verpflichtend sind. Die Staaten verpflichten sich, solche nationalen Ziele einzureichen, Maßnahmen zu ihrer Erreichung zu ergreifen, ihre Emissionen nach einem einheitlichen Transparenz- und Am-

bitionsmechanismus zu messen und über ihre Klimaschutzfolge nach einheitlichen Vorgaben zu berichten.

Insgesamt wurden 34 Beschlüsse gefasst. Neben dem Pariser Abkommen waren dies unter anderem Beschlüsse zum verbesserten Technologietransfer und zu Nationalen Klimawandel-Anpassungsplänen sowie die Verlängerung des Mandats der Expertengruppe der am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries Expert Group – LEG). Daneben wurde die Bewerbung des Staates Palästina als 197. Vertragspartei der UNFCCC auf der Klimakonferenz angenommen und tritt am 17. März 2016 in Kraft.

Das Pariser Abkommen kann als Hybrid zwischen einem »top-down«, regelbasierten System und einem »bottom-up« System autonomer Zusagen (pledge and review) angesehen werden. Das Besondere an der COP-21 war, dass 187 der 196 Mitgliedstaaten bereits im Vorfeld ihre beabsichtigten Verpflichtungen auf nationaler Ebene (Intended Nationally Determined Contribution – INDCs) eingereicht hatten. Somit stand der Maßnahmenteil faktisch schon vor der Konferenz fest.

Alle INDCs zusammen umfassen Reduktionen, die mit dem 1,5- bis Zwei-Grad-Ziel kompatibel sind. Nach Berechnungen des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) liegen sie jedoch bei mindestens 2,7 °C bis 3,7 °C. Vor allem aber sind sie, obwohl sie das Herzstück des Pariser Abkommens sind, nicht bindend, sondern nur Absichtserklärungen. Verbindlich ist der Rahmen um die INDCs, namentlich die Berechnungsmethoden und die Transparenzvorgaben. Verpflichtend ist es dagegen, INDCs zu melden – der Inhalt selbst ist nicht verpflichtend.

Überprüfungsmechanismus

Um die Diskrepanz zwischen den vorliegenden INDCs und den beschlossenen Langfristzielen zu überbrücken, verpflichten sich die Staaten, in Zukunft weitere Maßnahmen zu beschließen. Ab dem Jahr 2018 soll es alle fünf Jahre eine Überprüfung dieser Ziele geben, mit der Absicht, diese zu verschärfen. Alle Staaten sind aufgefordert, bis zum Jahr 2020 nationale Strategien einzureichen, wie sie ihren Beitrag zur Erreichung der gemeinsam beschlossenen Langfristziele bis Mitte des Jahrhunderts erreichen wollen. Was

bis dahin passiert, ist im Wesentlichen Sache jedes Staates.

Wie sehr dieser Transparenzrahmen und die periodisch stattfindende globale Bestandsaufnahme tatsächlich ›Mechanismen zur Steigerung der Ambition‹ sein werden, wie es viele Beobachterinnen und Beobachter hoffen, ist letztlich eine Frage politischer Kräfteverhältnisse.

Überprüft werden müssen sicherlich auch verschiedene Angaben über bisherige Emissionen. Kurz vor Paris war zum Beispiel bekannt geworden, dass die reale Treibhausgasemission Chinas seit dem Jahr 2000 um bis zu 17 Prozent (1 Milliarde Tonnen) höher lag als bisher gemeldet, womit Chinas Klimaziele deutlich schwerer zu erreichen sein werden.

Industrie- und Entwicklungsländer

Das Abkommen bedeutet eine wichtige Weiterentwicklung in der hoch umstrittenen Frage der Differenzierung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Der Grundsatz gemeinsamer, aber unterschiedlicher Verantwortlichkeiten und der jeweiligen Fähigkeiten (common but differentiated responsibilities and respective capabilities – CBDR-RC) des sogenannten Erdgipfels in Rio de Janeiro von 1992 wurde nicht mehr entsprechend dem alten Schema – einerseits die Industrieländer (Stand: 1992), andererseits die Entwicklungsländer – interpretiert. Stattdessen gibt es jetzt mit der Formulierung ›vor dem Hintergrund der unterschiedlichen nationalen Rahmenbedingungen‹ (in the light of different national circumstances) eine viel breitere und dynamischere Differenzierung, wobei betont wird, dass die Industrieländer die Führung übernehmen müssen. Diese Formulierung hatte sich schon bei der letzten Vertragsstaatenkonferenz in Lima im Jahr 2014 (COP-20) abgezeichnet und drückt die Realitäten der Welt von heute viel besser aus. Andererseits war die Auseinandersetzung um diese Formulierungen in gewisser Weise Spiegelfechtereier: Wenn ohnehin jeder Staat sein eigenes Maßnahmenpaket selbst schreibt, ist eine maximale Differenzierung vorprogrammiert und muss nicht mehr eigens betont werden.

Finanzierung

Sehr klar sind die Finanzierungsbeschlüsse von Paris bisher nicht. Das Abkommen verweist auf »die Fortsetzung bestehen-

der Verpflichtungen« (Artikel 9). Gemeint ist damit eine Fortsetzung bis zum Jahr 2025 der seit Kopenhagen im Jahr 2009 (COP-15) bestehenden Zusage der Industrieländer, Entwicklungsländer bis zum Jahr 2020 für Klimamaßnahmen mit 100 Milliarden US-Dollar jährlich zu unterstützen. Damit sind sowohl Maßnahmen zur Klimawandelanpassung als auch Treibhausgasreduktion gemeint. Schwellenländer sind eingeladen, sich daran zu beteiligen. Für Unterstützung von Entwicklungsländern soll es einen neuen ›Mechanismus zum Kapazitätsaufbau‹ geben. Konkrete Verpflichtungen eines jeden Landes gibt es aber nicht. Die Gelder sollen ›mobilisiert‹ werden, was im Klartext bedeutet: Statt öffentlicher Mittel kann die Finanzierung auch von privaten Geldgebern und Exportförderungen stammen.

Umgang mit klimawandelbedingten Schäden und Verlusten

Im Pariser Abkommen ist erstmals ein eigenes Kapitel für den Umgang mit bereits eingetretenen ›Schäden und Verlusten‹ (loss and damage) enthalten. Dies war eine für die kleinen Inselstaaten besonders wichtige Forderung. Das zwei Jahre zuvor eingerichtete Gremium zu dieser Frage wird institutionalisiert und der dazugehörige, bei der COP-19 (2013) begründete ›Warsaw International Mechanism for Loss and Damage‹ im Abkommen verankert mit der Perspektive seiner Ausweitung. Inhaltlich werden Richtlinien einer internationalen Agenda zum Umgang mit Schäden und Verlusten durch den Klimawandel definiert.

Fazit

Als Leistung der multilateralen Diplomatie ist das Pariser Abkommen definitiv ein Erfolg. Was es für den tatsächlichen Schutz des Klimas bringt, ist eine andere Frage. Schon oft haben UN-Klimakonferenzen ihren eigenen Prozess gerettet, aber für das Klima dennoch wenig erreicht. Daran muss Paris gemessen werden. Ein Abkommen, dessen Kern – die Klimaschutzmaßnahmen – unverbindlich sind, ist im Grunde nicht das, was in mehr als 20 Jahren Klimaverhandlungen eigentlich angestrebt war. Aber nur ein solches Abkommen ist politisch möglich. Sicher kann man nicht nur den verbindlichen Text des Abkommens selbst bewerten und auch nicht nur die nicht verbindlichen Anhänge, sondern

muss auch sehen, was dadurch in Gang gesetzt wird. Die einen hoffen, dass psychologisch das Ende des fossilen Zeitalters nun eingeläutet ist. Die anderen sagen, Psychologie ist das eine, Realpolitik und Marktkräfte sind das andere. Beides muss man gegeneinander abwägen – beides wird sich noch lange im Widerstreit befinden. Klar ist: die in Paris nominell vereinbarten globalen Langfristziele sind noch keine tatsächlichen Maßnahmen. Die von den Staaten unverbindlich zugesagten Maßnahmen reichen bei Weitem nicht aus. Dies bedeutet, jetzt kommt es nicht so sehr auf weitere Klimaverhandlungen an, sondern sehr viel mehr auf nationale Handlungen. Das aber war auch schon vor Paris der Fall – was in den INDCs steht, repräsentiert die aktuellen politisch-wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse in jedem Land. Wenn das Pariser Abkommen dazu beitragen sollte, diese Kräfteverhältnisse zu verändern, dann war es ein Erfolg. Wirklich beurteilen lässt sich das erst in einigen Jahren, wenn die INDCs überarbeitet werden.

In Kraft treten wird das Pariser Abkommen laut Artikel 21, wenn es von mindestens 55 Vertragsparteien ratifiziert wurde, die wiederum mindestens 55 Prozent der globalen Treibhausgasemissionen repräsentieren. Diese 55 Prozent würden von den USA, China und der EU alleine bereits repräsentiert. Eine spezielle Rolle nehmen hierbei die USA ein. Nicht zuletzt, weil im US-Senat jedes Klimaabkommen scheitern würde, wurden die nationalen Maßnahmen in einen nicht völkerrechtlich verpflichtenden Anhang des Abkommens gelegt. Das Weiße Haus glaubt deshalb, das Abkommen ohne Senatsbeschluss ratifizieren zu können. Allerdings bedeutet dies auch, dass die Beteiligung der USA am Pariser Abkommen davon abhängt, ob die Nachfolgerin oder der Nachfolger von Präsident Barack Obama sich daran gebunden fühlt. Eine Delegation demokratischer Senatoren in Paris erklärte, dass das Klimaziel der USA, eine Reduktion von 26 bis 28 Prozent in dem Zeitraum von 2005 bis 2025, politisch schon so weit auf dem Weg sei, dass die Republikaner dies kaum noch zurückdrehen könnten.

Das Pariser Abkommen ist aufrufbar unter:

http://unfccc.int/meetings/paris_nov_2015/in-session/items/9320.php