

HINTERGRUNDPAPIER

# Ausblick auf den Klimagipfel in Paris

COP 21 als Wendepunkt für verantwortliche Klimapolitik

Sönke Kreft, Lutz Weischer & Christoph Bals

## Zusammenfassung

Am 29. November beginnt der Klimagipfel in Paris (COP 21). Das Pariser Abkommen soll Spielfeld und Regeln für die internationale Klimapolitik der nächsten Jahrzehnte abstecken.

Vor dem Hintergrund der sich zuspitzenden Auswirkungen des Klimawandels ist es die Aufgabe des Pariser Gipfels, die Wende zu einer Zukunft ohne Kohle, Öl und Gas zu stabilisieren und zu beschleunigen. Denn erste positive Anzeichen bei den Treibhausgasemissionen und der Energiepolitik bedeuten nicht, dass die aus klimapolitischer Sicht notwendige Trendwende ein Selbstläufer ist. Es gibt zwar deutliche Anzeichen, dass sie in Gang kommt, aber in Paris muss sie verstetigt und intensiviert werden. Gleichzeitig muss ein Solidaritätspaket für die besonders Betroffenen geschnürt werden, damit sie die bereits nicht mehr aufhaltbaren Folgen des Klimawandels bewältigen können.

Das Hintergrundpapier stellt die Zusammenhänge der Pariser Konferenz in den wichtigen Verhandlungsthemen dar. Die Aufgabenliste für den Pariser Klimagipfel ist lang. Viel steht auf dem Spiel. Kann am Ende der Verhandlungen in zwei Wochen gesagt werden, dass der Startschuss in eine neue Ära der internationalen Klimapolitik gelungen ist?

## Impressum

### AutorInnen:

Sönke Kreft, Lutz Weischer & Christoph Bals. Unter Mitarbeit von David Eckstein, Lisa Junghans, Alpha Kaloga, Vera Künzel, Inga Melchior, Laura Schäfer, Rixa Schwarz, Manfred Treber & Lukas Dorsch.

**Redaktion:** Daniela Baum, Pascal Molinario, Gerold Kier

### Herausgeber:

Germanwatch e.V.

Büro Bonn:

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Telefon +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Büro Berlin:

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Telefon +49 (0)30 / 28 88 356-0, Fax -1

Internet: [www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org)

E-Mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)

November 2015 (Version 3)

Bestellnr: 15-2-08

ISBN 978-3-943704-36-5

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: [www.germanwatch.org/de/11215](http://www.germanwatch.org/de/11215)

Gefördert von ENGAGEMENT GLOBAL im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie Brot für die Welt.



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung



Für den Inhalt dieser Publikation ist allein Germanwatch verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH und dem BMZ oder Brot für die Welt wieder.

# Inhalt

1	Persönliche Vorbemerkung .....	4
2	Der Pariser Gipfel: Entscheidender Moment für die Klimawende .....	5
3	Langfristziel und Ambitionsmechanismus.....	11
4	Klimaschutz vor 2020 .....	18
5	Anpassung und Klimaschäden: Unterstützung für verletzte Bevölkerungen.....	21
6	Eine Frage der Differenzierung .....	25
7	Transparenz in Klimaschutz und Unterstützung.....	29
8	Klimafinanzierung.....	30
9	Rechtliche Fragen .....	33
10	Wichtige Texte zum Verhandlungsstand.....	35

# 1 Persönliche Vorbemerkung

Die brutalen und verheerenden Anschläge in Beirut, Paris und Mali am 12., 13. und 20. November haben uns zutiefst erschüttert. Und sie fordern uns, in unserer Arbeit und unserem weiteren strategischen Vorgehen massiv heraus.

Wie wichtig ist es da, dass beim bevorstehenden Klimagipfel in Paris von der Staatengemeinschaft ein unüberhörbares Signal der fairen Kooperation und einer Transformation, die alle Menschen und Regionen mitnimmt, ausgeht.

Ohne deutliche Schritte für mehr Gerechtigkeit und Akzeptanz der Grenzen des Planeten wird es nicht gelingen, der Krisenkaskade, die uns in Atem hält, wirkungsvoll zu begegnen. Gleichzeitig muss uns klar sein, dass damit allein der Extremismus und Fundamentalismus in seiner Vielschichtigkeit nicht bekämpft werden kann.

Und doch brauchen wir gerade jetzt viele mutige Menschen in der Zivilgesellschaft, die angesichts der verschiedenen Bedrohungen und Risiken umsichtig und beherzt reagieren. Die auf Flüchtlinge und Schwache mit Wärme und Empathie zugehen und ihnen helfen.

Unter dem Motto *Leave no one behind* wurden Ende September in New York die globalen nachhaltigen Entwicklungsziele (SDG) von den Staats- und Regierungschefs als universelle Leitplanken verabschiedet. Wir müssen uns jetzt für ihre glaubwürdige und ambitionierte Umsetzung stark machen. Das kann über die Zeit tatsächlich mit zur Beseitigung von Fluchtursachen und Konflikten in und zwischen Ländern beitragen.

Dass man damit auch Einflussfaktoren für Extremismus und Terror beeinflussen kann, ist durchaus eine berechtigte Hoffnung.

Ich danke allen, die hier mitwirken, sich nicht lähmen lassen und sich der Gewalt und Zerstörung entgegenstellen.

Wir werden auf jeden Fall mit einem Germanwatch-Team bei der COP 21 in Paris – wie bisher bei allen Vertragsstaatenkonferenzen – dabei sein, uns einmischen und uns nützlich zu machen versuchen. Über unsere Aktivitäten werden wir laufend berichten.

## **Klaus Milke**

Vorstandsvorsitzender von Germanwatch  
und der Stiftung Zukunftsfähigkeit

## **Germanwatch-Berichterstattung zum Gipfel:**

Klimagipfel-Webseite: [www.germanwatch.org/de/cop21](http://www.germanwatch.org/de/cop21)

Twitter: [www.twitter.com/germanwatch](http://www.twitter.com/germanwatch)

E-Mail-Verteiler KlimaKompakt: [www.germanwatch.org/abos](http://www.germanwatch.org/abos)

## 2 Der Pariser Gipfel: Entscheidender Moment für die Klimawende

Am 29. November beginnt der Klimagipfel in Paris. Damit finden vier Jahre intensiver Verhandlungen ihren Abschluss. Der Gipfel in Durban 2011 hatte das Mandat verabschiedet, bis 2015 ein neues Klimaabkommen mit Verpflichtungen für alle Staaten zu entwickeln. Das Pariser Abkommen soll Spielfeld und Regeln für die internationale Klimapolitik der nächsten Jahrzehnte abstecken. Es soll einen Wendepunkt für den Ausstieg aus Kohle, Öl und Gas sowie für den Umstieg auf Erneuerbare Energien und Energieeffizienz markieren. Und es soll ein Solidaritätspaket für die besonders betroffenen Länder auf den Weg bringen.

Gemäß dem fünften Sachstandsbericht des Weltklimarats IPCC lässt sich der globale Temperaturanstieg nur noch dann mit einer Wahrscheinlichkeit von zwei Dritteln auf unter zwei Grad begrenzen, wenn der Höhepunkt der globalen Emissionen in den nächsten Jahren erreicht wird, die Emissionen dann stark sinken und 80 Prozent der verfügbaren fossilen Rohstoffreserven im Boden bleiben. Bis vor kurzem aber sind die globalen Emissionen trotz aller Verhandlungen zum Klimawandel Jahr für Jahr stark gestiegen.

Derzeit mehren sich die Anzeichen für Umbrüche in der globalen Energiepolitik, die eine Trendwende tatsächlich möglich erscheinen lassen. Seit 2012 verliert der Anstieg der CO<sub>2</sub>-Emissionen an Geschwindigkeit. Im Jahr 2014 stagnierten die energiebedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen<sup>1</sup> zum ersten Mal (bei ca. 32 Milliarden Tonnen), obwohl die Weltwirtschaft um etwa drei Prozent wuchs. China, der große Emissionstreiber in den vergangenen 20 Jahren, verzeichnete 2014 keinen Anstieg der CO<sub>2</sub>-Emissionen mehr. Gründe hierfür sind eine bessere Energieeffizienz, ein dadurch verlangsamter Anstieg des globalen Energieverbrauchs, aber auch der Zubau Erneuerbarer Energien, die in die Phase der Wettbewerbsfähigkeit rücken. Wichtig ist auch der Druck auf die Kohleverstromung – in China sank der Kohleverbrauch in 2014, in den USA ging die Kohleverstromung in den vergangenen zehn Jahren fast um 25 Prozent zurück.

Die Sogkraft des Klimagipfels von Paris zeigt schon vor dem Gipfel Wirkung. Seit dem G 7-Gipfel in Elmau steht das vorher Unaussprechliche – „Dekarbonisierung“ – weltweit auf der Tagesordnung. Die Schwergewichte USA und China bewegen sich in Richtung Klimaschutz. Länder wie Österreich und Großbritannien steigen aus der Kohle aus. Weltweit zeichnet sich ab, dass dieses Jahr (2015) weniger Kohle als im Vorjahr verbrannt wird. Die Entscheidung der US-Regierung gegen die Teersand-Pipeline „Keystone XL“ sendete ein weltweit wahrnehmbares Signal.

### Der Handlungsdruck steigt: 2015 – ein Jahr im Zeichen des Klimawandels

Doch neben diesen Anzeichen für eine mögliche Trendwende wächst auch der Handlungsdruck. Denn die Auswirkungen des Klimawandels sind im Jahr 2015 deutlich wahrnehmbar: Erstmals in der Geschichte der Menschheit wurde die symbolträchtige Marke von 400 ppm CO<sub>2</sub> in der Atmosphäre im weltweiten Durchschnitt überschritten. 2015 ist mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich wärmer als 2014, das bisher wärmste Jahr seit Beginn der Temperaturmessung. Ein sich anbahnender El Niño – die „Wetterschaukel“ im Pazifik – verstärkt die Erwärmung weiter und bedeutet weltweite Auswirkungen von Dürren bis Überschwemmungen. Eine globale Korallenbleiche – das

---

<sup>1</sup> Die aus der Verbrennung fossiler Rohstoffe wie Erdöl, Kohle und Erdgas resultierenden Emissionen.

dritte solche Ereignis seit 1998 und 2010 – findet statt und wird sich in den nächsten Monaten zuspitzen.

Bereits heute sind die Folgen des Klimawandels weltweit auf allen Kontinenten und in allen Weltmeeren spürbar. Der Klimawandel wirkt als ein Verstärker für Wetterextreme, Hitzewellen, Dürren, Überflutungen und Sturmereignisse. Dabei sind es nicht nur die großen Ereignisse, die es durch das Rauschen der alltäglichen Medienflut schaffen. So etwa Taifun „Pam“, der zu Beginn des Jahres mehrere pazifische Inselstaaten verwüstete, oder Hurrikan „Patricia“ im Oktober, der stärkste je gemessene tropische Wirbelsturm. Es ist auch die Vielzahl an „unsichtbaren“ Katastrophen, die den Handlungsdruck verdeutlichen. Gerade wurde der Jemen, bisher kein Durchzugsgebiet von Wirbelstürmen, von zwei Zyklonen betroffen. In Somalia entsteht zurzeit eine Dürre. Sie betrifft mehr als vier Millionen Menschen und könnte jeden Vierten davon in die Flucht zwingen.

Klimawandelauswirkungen treffen die Ärmsten und Verletzlichsten besonders. Germanwatch stellt zu jedem Klimagipfel die globalen Auswirkungen von Überflutung, Stürmen und Dürren im Klimarisiko-Index<sup>2</sup> dar. Die größten menschlichen Opfer und Verluste sind dabei in den armen Entwicklungsländern zu beklagen. Insgesamt sind die zehn langfristig am meisten betroffenen Länder alle Entwicklungsländer. In den nächsten Jahren wird das Thema immer akuter, denn es ist zu befürchten, dass ein großer Teil der Klimaerwärmung und damit auch Klimaauswirkungen, die sich aus den bisherigen Emissionen ergeben, erst noch erfolgen wird.

### **Paris: Positive Tendenzen stabilisieren, verstetigen und beschleunigen**

Vor dem Hintergrund sich zuspitzender Auswirkungen des Klimawandels ist es die Aufgabe des Pariser Gipfels, die Wende zu einer Zukunft ohne Kohle, Öl und Gas zu stabilisieren und zu beschleunigen. Denn erste positive Anzeichen bei den Treibhausgasemissionen und der Energiepolitik bedeuten nicht, dass die aus klimapolitischer Sicht notwendige Trendwende ein Selbstläufer ist. Es gibt zwar deutliche Anzeichen, dass sie in Gang kommt, aber in Paris muss sie verstetigt und intensiviert werden. Gleichzeitig muss ein Solidaritätspaket für die besonders Betroffenen geschnürt werden, damit sie die bereits nicht mehr aufhaltbaren Folgen des Klimawandels bewältigen können.

Die Aufgabenliste für den Pariser Gipfel ist lang: Kann es gelingen, die Temperaturobergrenze von 1,5 °C oder 2 °C in ein konkretes Umstiegs- und Ausstiegsziel aus Kohle, Öl und Gas zu übersetzen? Werden die Klimaschutzziele als Minimalziele verstanden und die Länder im Abkommen verpflichtet, alle fünf Jahre ihre Ziele zu verschärfen, ausgerichtet am Limit von 2 °C, wenn nicht 1,5 °C, und weiteren Gerechtigkeitskriterien? Gibt es ein Transparenz- und Regelwerk, das Vergleichbarkeit und Kontrolle von Klimaschutz in den Ländern erlaubt? Gibt es die Verpflichtung, alle fünf Jahre ausreichend Geld für die vorgelegten, ambitionierten Pläne für Klimaschutz und Anpassung zur Verfügung zu stellen? Gibt es ein globales Anpassungsziel, das die Verpflichtung für den Schutz und die Unterstützung der besonders Betroffenen des Klimawandels international verankert? Gelingt es, die notwendige Unterstützung zu organisieren, um die inzwischen nicht mehr wegdiskutierbaren Klimaschäden zu bewältigen? Wie wird aus Paris die Klimapolitik der nächsten fünf Jahre – bevor das neue Abkommen 2020 in Kraft tritt – organisiert?

Diese Fragen werden in Paris in einem Paket beantwortet werden. Im Zentrum steht ein neues Abkommen, das um weitere Elemente ergänzt wird (siehe Kasten nächste Seite)

---

<sup>2</sup> [www.germanwatch.org/kri](http://www.germanwatch.org/kri)

### **Ein Abkommen und mehr: Das Pariser Paket**

In Paris wird Klimapolitik auf verschiedenen Ebenen geprägt werden. Das neue Abkommen ist nur ein Teil des Konferenzergebnisses, das vier große Bestandteile haben soll:

#### **Das Pariser Abkommen**

Nach der Klimakonferenz in Durban 2011 war klar, ein neues, nun alle umfassendes Abkommen wird bis 2015 verhandelt. Das Abkommen soll alle Länder umfassen und ab 2020 in Kraft treten. Das Abkommen selber wird wohl völkerrechtlich verbindlich sein, d. h. es muss vor 2020 durch die jeweils vorgeschriebenen nationalen Verfahren in den Mitgliedsländern – parlamentarische Ratifizierung oder Beschluss der Exekutive – in Kraft gesetzt werden.

#### **Entscheidungen der Konferenz**

Entscheidungen der Vertragsstaatenkonferenz werden wichtige Teile des Pariser Ergebnisses darstellen. Dies gilt insbesondere für die erste Entscheidung, in der die politisch wichtigen Festlegungen getroffen werden (Entscheidung Nr. 1/CP.21). Zentral ist zum Beispiel ein Schnellstart aus Paris, d. h. Elemente, die schon vor 2020 in Kraft treten werden.

#### **Nationale Klimaziele**

Klimaziele der Staaten für die Zeit ab 2020 haben diese bereits vor Beginn des Pariser Gipfels vorbereitet und eingereicht. Beim Klimagipfel in Lima Ende 2014 wurde beschlossen, dass diese Ziele national definiert sind, quantifizierbar sein sollen, sich auf das Zwei-Grad-Limit beziehen müssen und auch zeigen sollen, wieso sie ein fairer Beitrag sind.<sup>2</sup>

#### **Lima-Paris Action Agenda**

Die Lima-Paris Action Agenda bietet ein Forum für die Initiativen von staatlichen, nicht-staatlichen und sub-nationalen Akteuren, die einen Beitrag zum Klimaschutz oder zur Anpassung leisten. Es wurden Initiativen ausgewählt, die während der COP jeweils an Thementagen vorgestellt werden (zu insgesamt 12 Themen wie z. B. „Wald“, „Verkehr“, „Business“). Höhepunkt ist der „Action Day“ am 5. Dezember, an dem von hochrangigen VertreterInnen neue Initiativen und Selbstverpflichtungen angekündigt werden sollen.

Schon als Vorgriff auf Paris haben über 170 Staaten ihre Klimaschutzziele für das Abkommen vorgestellt – deutlich mehr Staaten als in Kopenhagen 2009. Über 90 Prozent der globalen Emissionen sind durch diese Ziele geregelt. In vielen Entwicklungsländern bedeutet dies, dass Regierungschefs erstmals überhaupt Klimaschutz (aber auch die Folgenbewältigung des Klimawandels) ernsthaft betrachtet haben. Paris zeigt also auch diesbezüglich schon jetzt eine erhebliche Wirkung.

Der anstehende Klimagipfel in Paris fungiert als ein Moment, der die Aufmerksamkeit der Regierungschefs und -chefinnen auf den Klimaschutz lenkt. Wie selten zuvor war das Jahr 2015 von internationalen Gesprächen und Vereinbarungen zum Klimathema geprägt. Im Juni wurde beim G 7-Gipfel das Ziel einer Dekarbonisierung – also des Ausstiegs aus Kohle, Öl und Gas – beschlossen. Im September hat in New York UN-Generalsekretär Ban Ki-moon bei einem informellen Treffen mit Staats- und Regierungschefs die wichtigsten Elemente des Abkommens diskutiert. Im Oktober bei der Jahrestagung von Internationalem Währungsfonds und Weltbank war Klimafinanzierung ein Schwerpunktthema. In bilateralen Gesprächen stand Klima oben auf der Agenda, sei es

---

<sup>3</sup> Siehe 1/CP.20

zwischen USA und China oder bei den Besuchen der Bundeskanzlerin in Brasilien und Indien. In mehreren Runden informeller Konsultationen, die von der peruanischen und französischen Regierung organisiert wurden, haben sich auch die MinisterInnen vieler Staaten im Laufe des Jahres immer wieder mit dem Klimaabkommen beschäftigt.

Dazu kamen ungewöhnliche Botschafter mit deutlichen Aufforderungen zum Klimaschutz: Der Papst hat in seiner viel beachteten Enzyklika „Laudato Si“ im Juni eindeutig Position für das Klima und den Ausstieg aus Kohle, Öl und Gas bezogen<sup>4</sup>; im September warnte der Gouverneur der Bank of England und Vorsitzende des von der G 20 eingesetzten Finanzmarktstabilitätsrats deutlich vor den Risiken des Klimawandels für die Stabilität des Finanzsystems<sup>5</sup>. Aufbauend auf der größten Klima-Demo aller Zeiten im September 2014 in New York, hat auch die Zivilgesellschaft immer mehr Menschen für den Klimaschutz mobilisiert. Die weltweite Klimabewegung wird immer stärker. Sie konnte mehrere Erfolge feiern, insbesondere den Stopp der Keystone-XL-Pipeline in den Vereinigten Staaten.<sup>6</sup> Auch die Entscheidungen von Investoren wie dem Norwegischen Pensionsfonds oder der Allianz, sich aus der Kohle zurückzuziehen, sind ein Erfolg einer wachsenden Bewegung für das „Divestment“ aus fossilen Brennstoffen.<sup>7</sup>

## Grenzen konsensorientierter Klimapolitik

Im Vergleich zu diesem neuen Schwung auf den höchsten Ebenen der Politik und vor allem in der realen Welt, gingen die offiziellen Verhandlungen oft erschreckend zäh voran. Die Delegierten kamen allein in diesem Jahr zu vier Verhandlungsrunden in Genf und Bonn zusammen. Immerhin wurde dabei ein Verhandlungstext erarbeitet, der von allen Parteien als Verhandlungsgrundlage akzeptiert wird. Das sind deutlich bessere Startbedingungen als in Kopenhagen 2009.

Der Text hat fast 300 Optionen und über 1400 eckige Klammern, die Stellen anzeigen, über die noch kein Konsens besteht. Damit daraus ein Pariser Ergebnis werden kann, braucht es politische Vorgaben von der höchsten Ebene. Deswegen ist es gut, dass die Staats- und Regierungschefs bereits am ersten Tag des Gipfels in Paris sein werden.

Zugleich zeigt sich auch jetzt schon die Beschränkung der konsensorientierten Klimagipfel. Würden alle Pariser Klimaversprechen umgesetzt werden, so wären die Emissionen 2030 global noch immer über ein Drittel zu viel für einen Pfad, der mit dem Zwei-Grad-Limit vereinbar ist (siehe Kasten auf Seite 14).

Die Interessenlagen der verhandelnden Regierungen sind unterschiedlich (siehe Kasten nächste Seite). Der Ausgang der Konferenz in Paris ist offen. Selbst ein Scheitern ist nicht völlig auszuschließen. Auf jeden Fall aber sind noch Kompromisse auf sehr unterschiedlichem Niveau möglich.

---

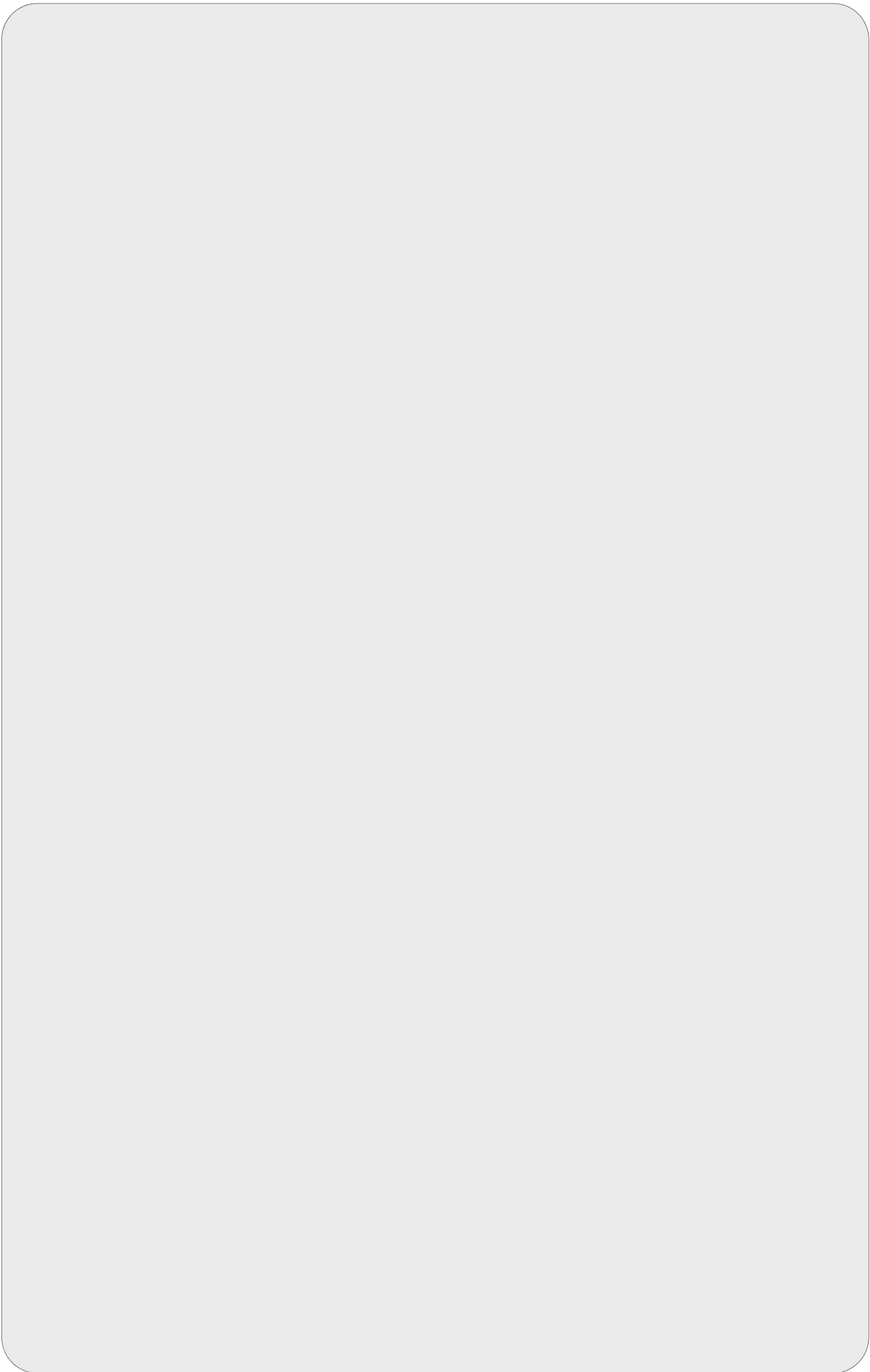
<sup>4</sup> [www.germanwatch.org/de/10478](http://www.germanwatch.org/de/10478)

<sup>5</sup> [www.germanwatch.org/de/11133](http://www.germanwatch.org/de/11133)

<sup>6</sup> Nach jahrelangen Protesten hat Präsident Obama Anfang November entschieden, diese Pipeline nicht zu genehmigen, die besonders CO<sub>2</sub>-intensives Öl aus den kanadischen Teersanden in die USA und auf den Weltmarkt gebracht hätte. Die Entscheidung begründete der Präsident explizit damit, dass die Klimaauswirkungen des Projekts nicht im nationalen Interesse seien.

<sup>7</sup> [www.sueddeutsche.de/wirtschaft/allianz-keine-kohle-mehr-in-kohle-1.2751754](http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/allianz-keine-kohle-mehr-in-kohle-1.2751754), Aufruf am 28.11.15





Wenn es gelingt, im offiziellen Verhandlungsprozess unter Beteiligung aller Staaten zu einem Ergebnis zu kommen, sind die Chancen auf ein ambitioniertes Abkommen am Größten. Gelingt dies nicht, wird sich die französische Gipfelpräsidentschaft gezwungen sehen, ihren eigenen Textentwurf vorzulegen. Das Problem: Die Präsidentschaft wird sich dann nur am Minimalkonsens orientieren, um zumindest irgendein Ergebnis zu sichern. Die Klimaverhandlungen haben aber immer dann wirkliche Durchbrüche erzielt, wenn progressive Industrie- und Entwicklungsländer zusammen an einem Strang gezogen haben, unterstützt von zivilgesellschaftlichem Schwung. Doch eine solche Koalition kann nicht funktionieren, wenn sich die Präsidentschaft gezwungen sieht, eine Entscheidung herbeizuführen und die Verhandlungen mit nur wenigen LändervertreterInnen am Ende der Konferenz stattfinden. Ähnlich wie in Kopenhagen sitzen dann nur noch die großen und mächtigen Länder am Tisch. Arme Entwicklungsländer, Inselstaaten und lateinamerikanische Klimavorreiter sind in solchen Hinterzimmergesprächen kaum vertreten. In Kopenhagen musste sogar die EU – einschließlich der deutschen Kanzlerin Merkel – erstmals die bittere Erfahrung machen, bei den entscheidenden Gesprächen nicht dabei zu sein.

Zentrale Aufgabe der konstruktiven Akteure innerhalb der EU ist es daher, ein solches Ambitionspaket zwischen den an einem starken Abkommen interessierten Staaten auszuloten. Es geht erstens um ein stark formuliertes Langfristziel und ambitionierte Regeln für die Nachbesserungen von Klimaschutz im Fünf-Jahres-Rhythmus. Eine erste Nachbesserungsrunde muss bereits vor 2020 stattfinden, damit das Zwei-Grad-Limit nicht außer Reichweite gerät. Zweitens um verlässliche und ambitionierte Finanzierungszyklen – auch alle fünf Jahre – für ehrgeizige Klimaschutz- und Anpassungspläne. Hier müssen sich die Industrieländer einen Ruck geben, dies zu akzeptieren. Drittens um eine wirksame Verankerung zur Bewältigung von Schäden und Verlusten im Abkommen.

Ein solches ambitioniertes Abkommen wäre ein wichtiges Signal. Dennoch gilt, dass ein Klimagipfel alleine das Klimaproblem nicht lösen wird. Kein internationaler Gipfel kann einfach den Ausstieg aus Kohle und Teersand oder eine Energiewende beschließen, dem müssen nationale Debatten und Entscheidungen zugrunde liegen. Nationale Regierungen, Investoren und die Zivilgesellschaft vor Ort müssen den Klimaschutz durchsetzen. Außerdem braucht es eine engere Zusammenarbeit von Vorreiterstaaten, die ihre Energiewenden ambitioniert voranbringen wollen und dabei auch weiter gehen, als es im Konsens zwischen 196 Vertragsparteien möglich ist. Der Klimagipfel kann die Chance für eine echte Klimawende deutlich erhöhen, aber er kann die notwendigen Auseinandersetzungen und Beschlüsse vor Ort nicht ersetzen.

## 3 Langfristziel und Ambitionsmechanismus

### Ausstieg aus Kohle, Öl und Gas

Die internationale Gemeinschaft hat sich bereits darauf verständigt, dass die Klimaerwärmung auf unter 2 °C im Vergleich zu vorindustrieller Zeit begrenzt werden muss. Sie hat außerdem akzeptiert, dass überprüft werden muss, ob diese Obergrenze nicht auf 1,5 °C verschärft werden soll. So wurde es wiederholt in Konferenzbeschlüssen seit der COP 16 in Cancún festgehalten. In Paris wird diese Obergrenze wahrscheinlich in das Abkommen aufgenommen und damit rechtlich aufgewertet.

Es ist aber entscheidend, über die Festlegung einer abstrakten Temperaturgrenze hinauszugehen. Das durch die Temperaturgrenze gesetzte langfristige Ziel des internationalen Klimaschutzes muss konkretisiert werden – und zwar so, dass Regierungen, Investoren und Bürger die Bedeutung verstehen. Eine Konkretisierung würde klarstellen, dass das Temperaturlimit kein Ziel ist, das nur in Sonntagsreden beschworen wird, sondern eine ernsthafte Rahmensetzung für die Volkswirtschaften der Welt.

Der letzte Bericht des Weltklimarats hat 2014 aufgezeigt, was erforderlich ist, um mit einer Wahrscheinlichkeit von mehr als 66 Prozent das Zwei-Grad-Limit einzuhalten: Es dürfen ab dem Jahr 2011 insgesamt nur noch 1000 Milliarden Tonnen CO<sub>2</sub> ausgestoßen werden. Die bereits nachgewiesenen Reserven von Kohle, Erdöl und Erdgas sind um ein Vielfaches höher. Der globale Ausstoß aller Treibhausgase muss spätestens 2020 seinen Scheitelpunkt erreichen und bis 2100 auf null sinken. Noch schneller muss es beim Kohlenstoffdioxid (CO<sub>2</sub>) gehen. Die weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen müssen laut Weltklimarat spätestens um das Jahr 2070 auf null sinken, die Weltwirtschaft muss bis dahin vollständig „dekarbonisiert“ sein. Im Elektrizitätssektor ist eine weitgehende Dekarbonisierung sogar schon im Zeitraum zwischen 2040 und 2050 erforderlich.

Diese Berechnungen setzen ab der zweiten Hälfte des Jahrhunderts auf „negative Emissionen“, also die Entnahme von Treibhausgasen aus der Atmosphäre. Dazu benötigt man Technologien, die bislang nicht erprobt und mit vielfältigen Risiken verbunden sind. Wenn diese riskante Wette vermieden werden soll, muss die Dekarbonisierung sogar noch schneller erfolgen. Auch wenn das Zwei-Grad-Limit mit einer höheren Wahrscheinlichkeit als 66 Prozent eingehalten oder die Erwärmung auf 1,5 Grad begrenzt werden soll, muss der Ausstieg aus den fossilen Energien noch früher geschafft sein.

Zusammenfassend kann man sagen: Ein weltweiter Ausstieg aus Kohle, Öl und Gas ist bis Mitte des Jahrhunderts erforderlich. Je klarer dies auch im Abkommen formuliert werden kann, desto deutlicher wird das Signal, das von Paris ausgeht. Hierbei stellen sich verschiedene Fragen:

**Wie genau soll das Langfristziel formuliert werden?** Bei einer informellen Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs in New York am 27. September wurde dieses Thema diskutiert. Die Gastgeber – der UN-Generalsekretär und die Präsidenten Perus und Frankreichs – haben in ihrer Zusammenfassung festgehalten, dass Einigkeit bestand, dass das Abkommen „ein deutliches und klares Signal an Bürger und den Privatsektor senden muss, dass die Transformation der Weltwirtschaft unvermeidbar ist, Vorteile bringt und bereits im Gange ist.“ Dazu wurden drei mögliche Formulierungen identifiziert: „die zunehmende Dekarbonisierung der Weltwirtschaft im Laufe des Jahrhunderts“, die „Umstellung auf 100 % saubere Energiesysteme“ oder „grüne kohlenstoffarme

Transformation im Laufe des Jahrhunderts“.<sup>8</sup> Im Verhandlungstext sind weitere Optionen enthalten, beispielsweise „Null-Emissionen“, „Netto-Null-Emissionen“, „Klimaneutralität“, „Kohlenstoffneutralität“, „langfristige globale emissionsarme Transformation“, „globale kohlenstoffarme Transformation“. Ein starkes Signal wird nur von einer Formulierung ausgehen, die eindeutig ein Ende der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe anzeigt, beispielsweise Dekarbonisierung – die Formulierung, auf die sich die G 7-Staaten beim Gipfel in Elmau verständigt haben. Formulierungen mit „Netto“ oder „Neutralität“ sind demgegenüber Abschwächungen, denn sie verweisen auf die Vorstellung, dass Emissionen weiter entstehen können, solange sie an anderer Stelle – etwa durch Aufforstung oder „negative Emissionen“ wieder ausgeglichen werden. Vage Formulierungen wie „Niedrigemissionen“ oder „kohlenstoffarm“ (*low emissions* oder *low carbon*) schließlich würden nur wenig Orientierung geben.

**Was ist das Zieldatum?** Ein Zieldatum Mitte des Jahrhunderts gibt klare Orientierung für diejenigen, die Investitionsentscheidungen im Energiesektor treffen müssen. Die Lebensdauer von Kraftwerken und Infrastruktur beträgt oft mehr als 40 Jahre – ein 2050-Ziel (in 35 Jahren!) hätte also schon heute klare Auswirkungen. Von einem Ziel Ende des Jahrhunderts – also in 85 Jahren – geht hingegen kein starkes Signal aus. Formulierungen wie „im Laufe des Jahrhunderts“ liegen zwischen diesen beiden Polen und müssen interpretiert werden: Wird zum Beispiel auf die Berichte des Weltklimarats verwiesen, so ist klar, dass 2070 bzw. noch mal deutlich früher für den Elektrizitätssektor gemeint sein muss. Insgesamt wäre eine Jahreszahl – am besten 2050 – eindeutiger als eine allgemeinere Formulierung. Sicherlich gibt es hier auch „Trade-offs“ zur Zielformulierung zu beachten: Ist ein ambitionierter formuliertes Ziel möglich mit einem etwas vager gehaltenem Datum bzw. kann ein klares Datum vereinbart werden, aber nur mit einer weniger klaren Zielformulierung?

**Wird eine positive Vision formuliert?** Die meisten vorgeschlagenen Formulierungen betonen das Ende der Emissionen oder der fossilen Energieträger. Es wäre sinnvoll, ergänzend zu formulieren, dass das Erreichen dieses Ziels zu Armutsbekämpfung und nachhaltiger Entwicklung beitragen soll. Dazu haben die Staatschefs in New York gefordert, dass das Abkommen eine „umfassende langfristige Vision einer Welt formuliert, die von Armut befreit ist durch die sozialen und ökonomischen Möglichkeiten, die durch den Übergang in eine emissionsarme und klimaresiliente Zukunft geschaffen werden.“<sup>9</sup> Ebenfalls sollte auf die zentrale Rolle der Erneuerbaren Energien hingewiesen werden. Die New Yorker Option „100 % saubere Energiesysteme“ geht in diese Richtung, lässt aber offen, was „saubere Energie“ ist. Um Risikotechnologien wie Kernkraft auszuschließen wäre eine Formulierung besser, wie sie beispielsweise in der Brasilianisch-Deutschen Klimaerklärung enthalten ist: „den Zuwachs der globalen Durchschnittstemperatur gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter auf maximal zwei Grad Celsius [...] begrenzen, was eine Energiewende hin zu erneuerbaren Energien erfordert, einhergehend mit einer Dekarbonisierung der Weltwirtschaft“.<sup>10</sup> Im offiziellen Verhandlungstext finden sich bislang allerdings keine Optionen, die explizit Erneuerbare Energien nennen.

**Wird zwischen Ländern mit unterschiedlicher Ausgangslage differenziert?** Schwellen- und Entwicklungsländer verweisen auf das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Fähigkeiten. Der wichtigste Durchbruch des Klimagipfels 2014 in Lima war die Ergänzung, dass dabei die nationalen Umstände zu berücksichtigen sind. Dies wird von den meis-

<sup>8</sup> [http://www.un.org/climatechange/wp-content/uploads/2015/09/Key-Messages-Informal-Lunch\\_FINAL.pdf](http://www.un.org/climatechange/wp-content/uploads/2015/09/Key-Messages-Informal-Lunch_FINAL.pdf), Übersetzung durch Germanwatch

<sup>9</sup> [http://www.un.org/climatechange/wp-content/uploads/2015/09/Key-Messages-Informal-Lunch\\_FINAL.pdf](http://www.un.org/climatechange/wp-content/uploads/2015/09/Key-Messages-Informal-Lunch_FINAL.pdf), Übersetzung durch Germanwatch

<sup>10</sup> [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Klimaschutz/klimakonsultation\\_deutschland\\_brasilien\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimakonsultation_deutschland_brasilien_bf.pdf)

ten Staaten als Signal verstanden, dass die Differenzierung nicht mehr statisch – entlang den Ländergruppen der Industrieländer (Annex I) und Entwicklungsländer (Non-Annex I) – sondern dynamisch – die jeweiligen nationalen Entwicklungen berücksichtigend – verwendet werden soll. Eine solche Differenzierung sollte sich auch bei einem Langfristziel widerspiegeln, indem die Länder mit mehr Verantwortung und Ressourcen früher dekarbonisieren und andere Länder bei der Transformation unterstützen. Hierzu ist beispielsweise in der Brasilianisch-Deutschen Klimaerklärung als Ziel formuliert: „Dekarbonisierung der Weltwirtschaft im Laufe dieses Jahrhunderts unter Berücksichtigung der erforderlichen Maßnahmen im Hinblick auf die Anpassung an den Klimawandel und Zugang zu Finanzierungen, Technologien und Qualifizierung als notwendige Elemente einer solchen Wende und mit Rücksicht auf die besonderen Bedürfnisse der Entwicklungsländer.“<sup>11</sup>

**Wird es Umsetzungspläne geben?** Ergänzend zu einem solchen konkreten Langfristziel sollten die Staaten aufgefordert werden, Dekarbonisierungspläne zu erarbeiten, wie sie die Energiewende bis 2050 umsetzen sollen. In einer Konferenzentscheidung sollten Details für die Erarbeitung dieser Pläne festgelegt werden. Sollten einige Abkommen bei der Zielformulierung im Abkommen vage bleiben, könnten sie hier weiter konkretisiert werden. Zum Beispiel könnten Regelungen zu Differenzierung und Unterstützung getroffen werden.

### Der Pariser Ambitionsmechanismus

Die über 170 bereits vor Beginn des Gipfels eingereichten Klimapläne bleiben hinter den Anstrengungen zurück, die nötig wären, um den Temperaturanstieg unter 2 °C oder 1,5 °C zu halten (siehe Kasten nächste Seite). Es ist daher entscheidend, perspektivisch über die aktuellen Klimabeiträge hinauszugehen, die meist im kurzfristigen nationalen Eigeninteresse formuliert wurden. Das Pariser Abkommen soll sicherstellen, dass die bisherigen Ankündigungen nach klaren Regeln vergleichbar gemacht und erhöht werden. Dazu ist ein Prozess zu organisieren, der die Klimapläne in den Referenzrahmen des 2 °C/1,5 °C-Temperaturlimits und eines konkreten Langfristziels (s. oben) stellt und in dem die Ziele im Fünf-Jahres-Zyklus hochverhandelt werden.

---

<sup>11</sup> [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Klimaschutz/klimakonsultation\\_deutschland\\_brasilien\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimakonsultation_deutschland_brasilien_bf.pdf)

### Die nationalen Klimaziele: (Fast) alle machen mit, (fast) alle machen nicht genug

Vor Beginn des Pariser Klimagipfels lagen von gut 170 Staaten beabsichtigte nationale Klimabeiträge ab 2020 vor, die sogenannten INDCs (Intended Nationally Determined Contributions).<sup>12</sup> Diese Staaten, in denen 92 Prozent der Weltbevölkerung leben, sind für 91 Prozent der globalen Emissionen (ohne LULUCF<sup>13</sup>) verantwortlich<sup>14</sup>.

Das UN-Klimasekretariat hat die INDCs von 147 Staaten, die bis zum 1. Oktober vorlagen, in einem Synthesebericht zusammengefasst. Danach ist von einer Verringerung um 10 bis 57 Prozent des relativen Anstiegs der Emissionen im Zeitraum 2010–2030 gegenüber 1990–2010 auszugehen<sup>15</sup>.

Die Abschätzungen, auf welchen Emissionspfad die Umsetzung der INDCs führen könnte, variieren: Geht man davon aus, dass die in den INDCs vorgesehenen Maßnahmen zur Emissionsreduktion nach 2030 bis Ende des Jahrhunderts fortgeführt werden, steuert man auf eine Erwärmung von 2,7 °C bis 2100 zu<sup>16</sup>. Werden sie hingegen nach 2030, dem Jahr, bis zu dem die meisten INDCs umgesetzt werden sollen, nicht fortgeführt und keine weiteren Maßnahmen ergriffen, liegt die globale Erwärmung im Jahr 2100 voraussichtlich bei 3,5 °C<sup>17</sup>.

Diese Prognosen zeigen, dass die vorliegenden INDCs nicht in der Lage sind, die globale Erwärmung auf 2 °C zu begrenzen, sodass eine geschätzte Emissionslücke von 12–14 GtCO<sub>2</sub>e in 2030 bestehen bleibt<sup>18</sup>. Die geschätzte Lücke wird noch größer, wenn der Temperaturanstieg auf 1,5 °C begrenzt werden soll.

Es ist positiv, dass so eine große Anzahl von Ländern sich Klimaziele gesetzt haben. Insgesamt sind die INDCs allerdings nicht ehrgeizig genug. Insbesondere die INDCs einiger vergleichsweise großer Emittenten wie Russland oder Japan sind viel zu wenig ambitioniert. Im Kontrast dazu stehen INDCs weniger Länder wie Marokko oder Äthiopien, welche nach der Analyse von Climate Action Tracker als einzige mit dem 2 °C-Ziel vereinbar sind<sup>19</sup>. Zudem können die INDCs einiger kleinerer Entwicklungsländer als Vorbild eingestuft werden. Aufgrund ihres im Vergleich sehr geringen Anteils an den globalen Emissionen fallen sie allerdings kaum ins Gewicht.

Entscheidend wird auch sein, dass die INDCs ab 2020 wirksam umgesetzt und unterstützt werden, u. a. durch Schaffung der relevanten Institutionen und des notwendigen Aufbaus von Kapazitäten. Viele Entwicklungsländer haben in ihren INDCs explizit Unterstützung für den Aufbau von Kapazitäten und die Finanzierung eingefordert.<sup>20</sup>

Wie soll der Ambitionsmechanismus aber aussehen, damit er im Fünf-Jahres-Rhythmus die Lücke schließen kann? Zunächst ist es wichtig, dass Klimaschutzziele grundsätzlich als Mindest- und nicht als Maximalziele definiert werden, verbunden mit der Absicht, diese schrittweise nachzubessern. Zudem sollte das Abkommen zwei Prinzipien festschreiben. Zum einen ist festzulegen, dass alle Länder alle fünf Jahre Klimabeiträge einreichen sowie eine dafür angemessene Finanzierung bereitstellen. Das heißt in einem regelmäßigen Zyklus würden alle fünf Jahre neue Beiträge eingereicht und entsprechende Unterstützung vereinbart. Zum anderen sollte das Prinzip des Aus-

<sup>12</sup> Stand 20.11.2015 laut <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>

<sup>13</sup> Diese Abkürzung bezeichnet die Emissionen aus Landnutzung und Wäldern (Land Use, Land-Use Change and Forestry)

<sup>14</sup> Stand: 18.11.2015, d. h. für 164 Staaten, laut <http://climateactiontracker.org/indcs.html>

<sup>15</sup> UNFCCC: Synthesis report on the aggregate effect of INDCs. 30.10.2015. S. 9

<sup>16</sup> [http://climateactiontracker.org/assets/publications/CAT\\_global\\_temperature\\_update\\_October\\_2015.pdf](http://climateactiontracker.org/assets/publications/CAT_global_temperature_update_October_2015.pdf) [letzter Zugriff: 30.10.2015, p. 2f]

<sup>17</sup> <https://www.climateinteractive.org/tools/scoreboard/> [letzter Zugriff: 15.10.2015]

<sup>18</sup> [http://uneplive.unep.org/media/docs/theme/13/EGR\\_2015\\_ES\\_English\\_Embargoed.pdf](http://uneplive.unep.org/media/docs/theme/13/EGR_2015_ES_English_Embargoed.pdf)

<sup>19</sup> siehe <sup>5</sup>

<sup>20</sup> siehe <sup>5</sup> S. 64.

schluss von Rückschritten („no-backsliding“) sicherstellen dass Länder ihre Klimabeiträge nicht verschlechtern dürfen, weder in der Höhe noch in der Art der Verpflichtung (zum Beispiel nicht statt eines absoluten Reduktionsziels nur noch ein Effizienzziel setzen). Eine Steigerungsklausel („progression clause“) sollte sicherstellen, dass die Ziele stattdessen in jeder Runde erhöht werden (siehe Abbildung 1).

Internationale Klimapolitik braucht internationale Momente, an denen – wie derzeit beim Pariser Klimagipfel – die Erwartungen von Politik und anderen Stakeholdern auf die nächste Phase der notwendigen Transformation abgestimmt und politische Prozesse in unterschiedlichen Ländern synchronisiert werden. Zwischen diesen Momenten darf nicht zu viel Zeit verstreichen. Dank der rasant fallenden Preise für Erneuerbare Energien, einigen Effizienztechnologien (z. B. LED; Fenster) und Speichertechnologien sowie auch aufgrund der zunehmenden Auswirkungen des Klimawandels, kann man annehmen, dass bereits in wenigen Jahren die Bereitschaft zu höheren Zielen ausgeprägter sein wird. Daher sind die fünfjährigen Runden so wichtig. Außerdem ist entscheidend, dass die erste Überprüfung bereits vor 2020 stattfindet, um die aktuell vorliegenden unzureichenden Ziele nachzuschärfen. Da dies vor Beginn des Abkommens (2020) ist, liegt es nahe, dass die erste Überprüfung für 2018 in einer Konferenzentscheidung in Paris festgehalten wird.

Neben den regelmäßigen Zyklen für Klimaschutz und Finanzierung sollte es auch solche zur Planung von Anpassung geben. Die Zyklen zu den Klimaschutzzielen (Emissionsminderung), zu Anpassung und zu Finanzierung sollten in Einklang gebracht werden. Zumindest für Klimaschutz und Finanzierung ist dies zwingend.

### Der Pariser Ambitionsmechanismus: Eine Ratsche zur Verbesserung der Klimaziele

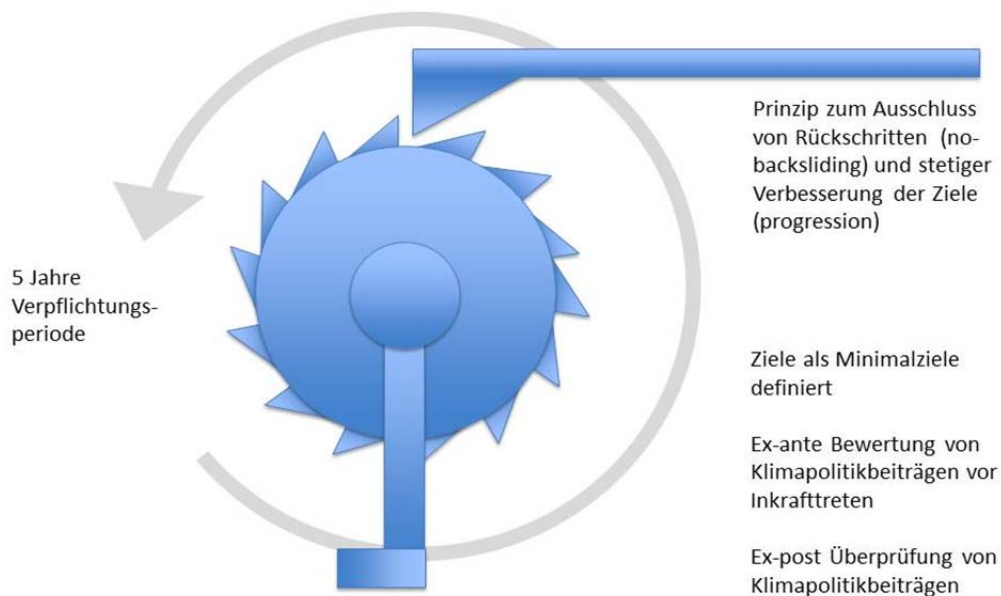


Abbildung 1: Der Pariser Ambitionsmechanismus

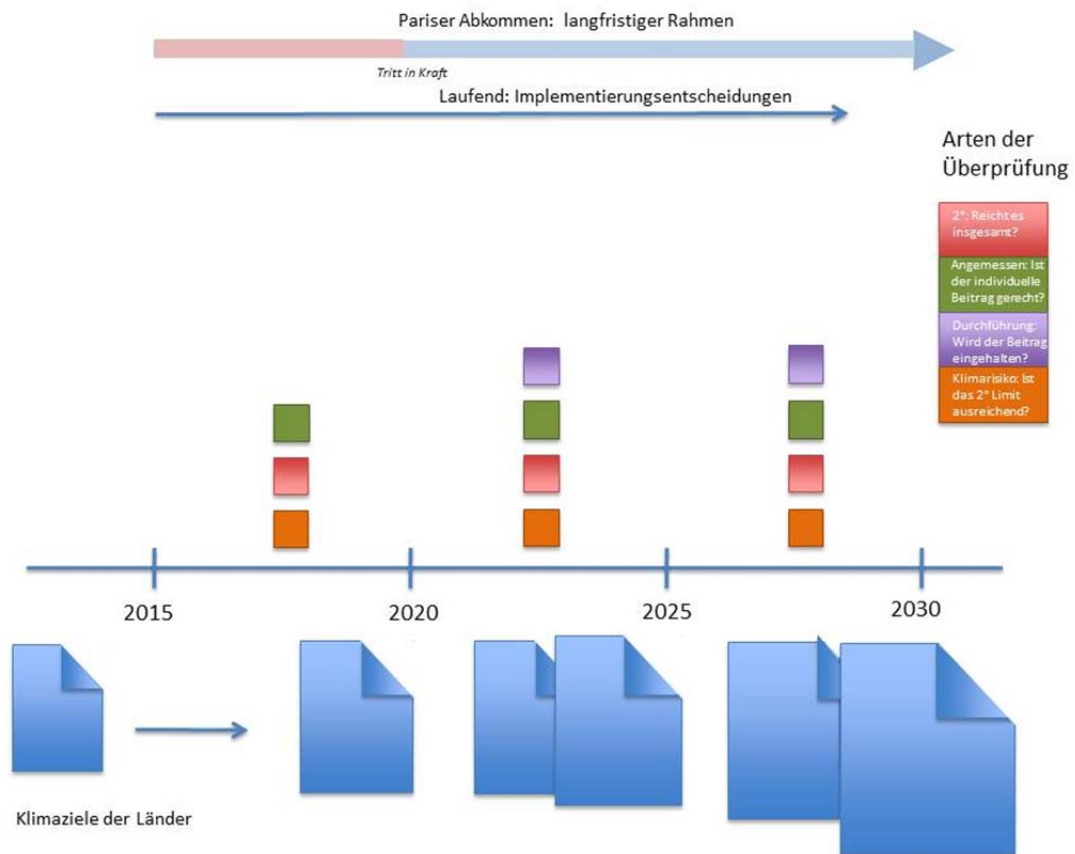
### Die Überprüfungsmechanismen

Ein wichtiges Element der Klimaarchitektur sind verschiedene Überprüfungsmechanismen für die nationalen Klimapläne, die unterschiedliche Funktionen erfüllen müssen (siehe Abbildung 2).

Erstens muss eine Überprüfung erfolgen, inwiefern die Klimabeiträge insgesamt angemessen sind, um das 2 °C/1,5 °C-Temperaturlimit und die Ziele der Klimarahmenkonvention – insbesondere die

Vermeidung eines gefährlichen Klimawandels – erfüllen zu können. Hierbei wird also die Summe der vorliegenden Klimaziele betrachtet. Die vom Klimasekretariat veröffentlichte Zusammenstellung der bis 1. Oktober 2015 eingereichten Klimaziele war ein Schritt in diese Richtung. Ein solcher regelmäßiger Bericht sollte im Abkommen verankert werden, mit einem klaren Mandat darin die Lücke zum Erreichen des Langfristziels zu benennen. Aufbauend auf dem Bericht sollte der Stand der Zielerreichung und Möglichkeiten zur Nachbesserung dann mit Input von WissenschaftlerInnen und VertreterInnen der Zivilgesellschaft zwischen den Staaten diskutiert werden.

Zweitens sollte überprüft werden, ob die einzelnen Klimabeiträge auch angemessen und gerecht sind. Neben dem Zwei-Grad-Temperaturlimit bedeutet dies eine Überprüfung hinsichtlich weiterer Gerechtigkeitskriterien und -aspekte wie Verantwortung und Kapazitäten sowie Anpassungs- und Entwicklungsbedarf der Länder (siehe Abschnitt zur Differenzierung). Derzeit gibt es wenig Unterstützung für die Verankerung einer solchen Überprüfung im Abkommen. Auf jeden Fall, selbst wenn es nicht gelingt, diesen Schritt im Abkommen zu verankern, sollte eine Diskussion hierüber von WissenschaftlerInnen und der Zivilgesellschaft organisiert werden.



**Abbildung 2: Verschiedene Formen der Überprüfung im Pariser Ambitionsmechanismus**

Diese beiden Überprüfungen sind ex-ante, d. h. sie finden statt, bevor die Ziele für die kommende Verpflichtungsperiode in Kraft treten und bieten Grundlage für direkte Nachbesserungen. Konkret bedeutet dies, dass die Ziele für 2025/30 noch einmal vor ihrem Inkrafttreten 2020 überprüft werden müssen.

Drittens muss ein Überprüfungsmechanismus geschaffen werden, der die tatsächliche Implementierung der zugesagten Klimapläne ex-post untersucht. Dieser soll auch als Frühwarnsystem dienen, falls sich schon frühzeitig abzeichnet, dass die Beiträge nicht erfüllt werden. Gleichzeitig informiert diese Überprüfung die Zielsetzung für die nächste Verpflichtungsperiode.



Viertens braucht es einen ständigen Prozess, um neue klimawissenschaftliche Erkenntnisse in die Klimapolitik einzuspeisen. Diese dreht sich z. B. um die Frage, inwiefern die langfristigen Ziele angepasst werden müssen, z. B. ob aus einer Risikoperspektive das Zwei-Grad-Temperaturlimit nicht auf 1,5 °C verschärft werden muss oder und welche weiteren Langfristziele (auch in Bezug auf die Begrenzung fossiler Energieträger) erforderlich sein könnten. Ein vergleichbarer Mechanismus wurde in Cancún als sogenannte „periodische Überprüfung“ v. a. anhand der IPCC-Berichte bereits beschlossen. Seine erste Runde wurde dieses Jahr abgeschlossen (siehe nachfolgenden Kasten).

### **Input aus der Klimawissenschaft**

Auf dem Klimagipfel in Cancún (2010) ist die Entscheidung zur Durchführung des „2013–2015-Review“ als erster periodischer Überprüfung gefallen, um zu untersuchen, ob die beschlossene Zwei-Grad-Obergrenze noch angemessen ist und wie weit die Staaten bei ihrem Bemühen sind, die Erwärmung unter dieser Obergrenze zu halten. Der Weltklimarat IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) schloss in den Jahren 2013 und 2014 seinen fünften Sachstandsbericht (AR5) ab und war die prominenteste Quelle für diesen Review. Der „2013–2015-Review“ konnte herausarbeiten, dass das auf dem Klimagipfel in Cancún vereinbarte Zwei-Grad-Limit keine Leitplanke ist, die sicherstellt, dass sein Einhalten starke Folgen der Klimaänderung ausschließt. Stattdessen ist es lediglich als eine Verteidigungslinie vor noch schlimmeren Folgen des Klimawandels zu verstehen. Es wäre daher besser, den Temperaturanstieg auf deutlich weniger zu begrenzen.

An sich war vorgesehen, den Entwurf für eine diesbezügliche Entscheidung bei den Bonner Zwischenverhandlungen im Juni 2015 auszuformulieren, zu verabschieden und damit den ersten periodischen Review abzuschließen. Doch dies scheiterte am Widerstand einiger Länder unter Führung Saudi-Arabiens. So muss COP 21 in Paris auch diese Aufgabe übernehmen.

Laut Cancún-Beschlusslage muss dem ersten periodischen Review ein zweiter folgen. Unklar ist noch, ob eine Konkretisierung der Modalitäten dafür bereits in Paris erfolgen wird. Festzuhalten ist jedenfalls, dass dies ein erfolgreiches Format war, um die Ergebnisse der Wissenschaft an die Politik zu vermitteln. Zur Auswertung der Ergebnisse des nächsten IPCC-Sachstandsberichts sollte es wiederholt werden. Das Mandat für den zweiten periodischen Review sollte möglichst noch klarer festschreiben, dass der Review das Ziel hat, politische Entscheidungen zu informieren.

Die Umwelt-NGOs, die im Climate Action Network zusammengeschlossen sind, fordern den zweiten periodischen Review bereits in den Jahren 2017/18–2020, um die Wirkung der in Paris erzielten Ergebnisse zu analysieren und daraus Schlüsse für das weitere Vorgehen zu ziehen. Da in diesem Fall die neuen Erkenntnisse des IPCC nicht die Hauptinformationsquelle des Reviews sein können, da der neue Bericht dann noch nicht vorliegt, muss das Mandat auch in dieser Hinsicht entsprechend angepasst werden.

### **Notwendige Unterstützung für ambitioniertere Ziele**

In den jetzt vorliegenden INDCs sind häufig Maßnahmen genannt, die auf jeden Fall umgesetzt werden sollen, sowie weitere Maßnahmen, die nur dann erfolgen können, wenn dafür zusätzliche Unterstützung bereitgestellt wird. Es muss geklärt werden, wie mit diesen sogenannten „konditionierten“ Bestandteilen der INDCs umgegangen werden soll. Immerhin liegt hier erhebliches Potenzial zum Schließen der Emissionslücke – in den derzeit vorliegenden INDCs sind mindestens zwei Gigatonnen zusätzlicher Einsparungen in solchen konditionierten Angeboten enthalten. Bisher gibt es keine Mechanismen dafür, wie diese Angebote so mit Unterstützung zusammengeführt

werden können, dass gilt: „Ambition treibt Finanzierung. Finanzierung treibt Ambition.“ Hier sind in einem ersten Schritt die Annahmen der INDCs zu untersuchen und zu überprüfen, ob diese ambitioniert sind und wie viel externe Unterstützung tatsächlich erforderlich ist. Danach sollten diese Klimaschutzpotenziale in konkrete Programme übersetzt werden, die von Geberländern oder über den Grünen Klimafonds kofinanziert werden können. In Paris sollte ein Prozess vereinbart werden, zu prüfen, wie diese Übersetzung in Programme und Projekte und Verknüpfung mit möglichen Finanzierungsquellen am besten unterstützt werden kann.

### **Robustes Regelwerk für Vergleichbarkeit und Transparenz**

Unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren des Ambitionsmechanismus ist, dass die Klimabeiträge (also die Klimaschutzziele) der Staaten klar und verständlich sind (z. B. Klarheit zur Rolle von Kohlenstoffmärkten, Rolle und Verfahren der Anrechnung für Emissionen aus Landnutzung etc.). Nur so werden die Beiträge untereinander vergleichbar und es wird möglich, die globale Summe der Aktivitäten am 1,5 °C/2°C-Limit zu messen. Die derzeit für Paris vorbereiteten Klimapläne weisen jedoch eine Vielzahl von unterschiedlichen Typen von Klimaschutzbeiträgen auf, inklusive Kohlenstoff-Intensitätszielen, die oft nicht ohne weiteres verständlich und quantifizierbar sind. Es muss daher in Paris definiert werden, welche Informationen mit den nationalen Klimabeiträgen in Zukunft einzureichen sind und wie ihre Vergleichbarkeit deutlich erhöht werden kann. Außerdem braucht es ein robustes Regelwerk für Transparenz, so dass überprüft wird, ob Angekündigtes auch umgesetzt wird (siehe Kapitel 7 zur Transparenz).

## **4 Klimaschutz vor 2020**

In Paris wird nicht nur über ein Abkommen verhandelt, das 2020 in Kraft treten soll. In einem eigenständigen Verhandlungsstrang (dem sogenannten „Workstream 2“) geht es um den Klimaschutz vor 2020. Denn um die globale Erwärmung mit ausreichender Wahrscheinlichkeit unter 1,5 °C oder 2 °C zu halten, gilt es, bis 2020 den Höhepunkt der weltweiten Emissionen zu erreichen. Danach müssen die Emissionen rasch sinken. Das bedeutet, dass bereits in den nächsten Jahren weitere Klimaschutzanstrengungen erforderlich sind. Je länger damit gewartet wird, desto schwieriger und kostspieliger wird es, die globale Temperaturobergrenze noch einzuhalten.

Klimaschutz vor 2020 ist auch für das politische Gleichgewicht zwischen den Industrieländern und dem Rest der Staaten bei den Verhandlungen wichtig. Die Verständigung bei der Klimakonferenz in Durban 2011 lautete: Wir verhandeln über ein Abkommen, das alle mit einbezieht und ab 2020 in Kraft tritt – aber wir lassen die Zeit bis dahin nicht verstreichen, sondern verhandeln auch darüber, wie die unzureichenden Klimaschutzzusagen (vor allem der Industrieländer) bis 2020 erhöht werden können.

Im Workstream 2 fanden die entsprechenden Verhandlungen statt. Dabei lag in den vergangenen Jahren der Schwerpunkt auf einem technischen Prozess, mit dem Möglichkeiten identifiziert wurden, zusätzliche Emissionsreduktionen zu erreichen. In technischen Expertentreffen zu einzelnen Themen wie Erneuerbare Energien, Energieeffizienz oder Stadtplanung wurden Technologien, Politiken und Praktiken diskutiert, die zum Klimaschutz beitragen und gleichzeitig wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen bringen, zum Beispiel durch neue Arbeitsplätze oder vermiedene Gesundheitsschäden. Der Schwerpunkt lag also darauf, Lösungen zu identifizieren, die bereits funktionieren und nun an mehr Orten und in größerem Maßstab angewandt werden könnten. Bereits in Lima 2014 wurde beschlossen, diesen Prozess mit Workshops bis 2020 weiterzuführen.

Entscheidend ist allerdings, dass die identifizierten Lösungen nicht nur diskutiert, sondern auch umgesetzt werden. Dazu müsste der technische Prozess mit einem politischen Prozess verknüpft werden, in dem entschieden werden kann, wer was umsetzt.

Für die Pariser Entscheidung zum Klimaschutz vor 2020 müssen die folgenden Fragen geklärt werden:

**Wie gelingt die Übersetzung der technischen Möglichkeiten in politische Beschlüsse?** Hierzu liegen verschiedene Vorschläge vor. Sinnvoll wäre zum Beispiel die Benennung von „Co-Champions“. Damit sind zwei hochrangige Persönlichkeiten genannt, die den Prozess koordinieren würden und die Aufgabe hätten, Akteure und Prozesse zu finden, die die identifizierten Lösungen umsetzen, beim Abschluss von Partnerschaften zu helfen und neue Ankündigungen hierzu zu ermöglichen.

**Wie soll es mit den Initiativen und der Aktionsagenda weitergehen?** In Lima 2014 wurden die jeweiligen Präsidenschaften der COPs eingeladen, ein jährliches hochrangiges Event zu Initiativen verschiedener staatlicher, nicht-staatlicher und sub-nationaler Akteure zu verstärktem Klimaschutz zu veranstalten. Das ist der Ursprung der Lima-Paris Action Agenda (siehe Kasten nächste Seite). In Paris sollte entschieden werden, diesen Prozess auf Dauer zu stellen und insbesondere Kriterien für die Anerkennung von Initiativen und ein regelmäßiges Follow-up zu beschließen, um sicherzustellen, dass die Initiativen tatsächlich einen Unterschied machen.

**Wie kann die Unterstützung für Entwicklungsländer sichergestellt werden?** Dass viele der technischen Lösungen nicht umgesetzt werden, liegt häufig an der fehlenden Finanzierung, fehlender Berufsausbildung und fehlendem Zugang zu Technologien. Hierzu könnten klar umrissene Mandate an den bestehenden Technologiemechanismus und den Finanzmechanismus – inklusive des Grünen Klimafonds – formuliert werden.

**Wo soll weiter über die Umsetzung und Erhöhung bestehender Ziele diskutiert werden?** Neben den Initiativen und technischen Lösungen sollte es beim Workstream 2 ursprünglich auch um die unzureichenden nationalen Klimaziele bis 2020 gehen, insbesondere der Industrieländer. Wenn nach Paris nur der technische Prozess und die Aktionsagenda fortgesetzt werden, fehlt ein Forum, um diese Frage zu diskutieren. Entwicklungsländer haben deswegen die Schaffung eines „Prozesses für beschleunigte Umsetzung“ vorgeschlagen. Industrieländer lehnen diesen Vorschlag ab, weil sie befürchten, dass lediglich ein Forum geschaffen werden soll, in dem sie kritisiert werden. Über diese Frage sind intensive Auseinandersetzungen zu erwarten.

**Soll Anpassung Teil des „Workstream 2“ werden?** Die Entwicklungsländer fordern, auch zum Thema Anpassung einen technischen Prozess durchzuführen, der prüft, wie Anpassung bereits vor 2020 verbessert werden kann. Hier besteht das Risiko, dass hierdurch vom Fokus des Workstreams 2 abgelenkt würde, nämlich der Schließung der Emissionslücke. Separate Arbeit an der Frage der Anpassung vor 2020, mit Einbeziehen der zuständigen Gremien wie dem Anpassungskomitee, wäre allerdings sinnvoll.

Die Frage, was bis 2020 geschehen soll, wird ein wichtiger Teil des Pariser Pakets sein. Viele Antworten auf diese Frage werden sich auch außerhalb der Konferenzentscheidung zu diesem Arbeitsstrang finden, etwa in den Entscheidungen zum Grünen Klimafonds und in den Ankündigungen und Initiativen, die außerhalb der offiziellen Verhandlungen vorgestellt werden. Wichtig ist, dass insgesamt deutlich wird, dass die nächsten fünf Jahre ambitioniert genutzt werden.

### **Klimaschutz konkret: Die Lima-Paris Action Agenda**

In Paris finden nicht nur die offiziellen Regierungsverhandlungen statt, es werden auch Initiativen außerhalb der Verhandlungen angekündigt werden. Solche Initiativen sollen nationale Regierungen, Unternehmen, Regionen, Städte und/oder zivilgesellschaftliche Gruppen zusammenbringen, die zusätzliche konkrete Schritte zu Klimaschutz und -anpassung sowie dem Umgang mit Schäden und Verlusten leisten wollen. Unter der Bezeichnung „Lima-Paris Action Agenda“ (LPAA) ist für die Initiativen ein eigenständiger Platz im Programm vorgesehen. Die LPAA wird gemeinsam von der peruanischen Regierung als Präsidentschaft der letzten COP in Lima, der französischen Regierung (Präsidentschaft der COP 21), dem Büro des UN-Generalsekretärs und dem UN-Klimasekretariat vorangetrieben. Sie haben zum Ziel, nichtstaatliche Akteure weiter zu stärken und ihnen internationale Anerkennung und Sichtbarkeit zu geben. Die Initiativen können eine zentrale Rolle spielen, denn die Verhandlungen alleine führen bislang nicht zu Klimaschutz und -anpassung im erforderlichem Maße. Kleinere Gruppen mit vielfältigeren Akteuren können neuen Schwung bringen.

Die Initiative zum Ausbau der Erneuerbaren Energien in Afrika, die zwischen den Regierungen der G 7 und der Afrikanischen Union vorbereitet wird, könnte beispielsweise eine solche positive Initiative werden. Aber auch nichtstaatliche Akteure wie Städte und Unternehmen beteiligen sich schon heute aktiv am globalen Klimaschutz. Fast 600 Städte haben sich öffentlich zu knapp 1500 Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen verpflichtet. Sie wollen bis 2020 eine Milliarde Tonnen CO<sub>2</sub>-Emissionen einsparen, 13 von ihnen mit dem Ziel, zwischen 2020 und 2050 komplett kohlenstoffneutral zu werden bzw. auf 100 Prozent Erneuerbare Energien umzusteigen.<sup>16</sup>

Positiv ist auch, dass es immer mehr Initiativen gibt, die sich mit Anpassung und dem Umgang mit Klimaschäden und -verlusten beschäftigen. So kündigten die G 7-Staaten auf ihrem Gipfel im Juli 2015 im bayerischen Elmau einen Beitrag zum Management und Transfer von Klimarisiken in Form einer Klimarisikoversicherungsinitiative an (siehe Kasten Seite 22).

Während die Notwendigkeit des Handelns einer breiten Vielfalt staatlicher und nichtstaatlicher Akteure unbestritten ist, darf die Wirkung von Initiativen auch nicht überschätzt werden. Insbesondere muss geklärt werden, wie die Wirkung von Initiativen und lokalen Aktivitäten auf gesamtstaatliche Klimaziele angerechnet wird, um eine Doppelzählung zu vermeiden. Es ist entscheidend, dass Initiativen nicht einfach eine Marketingübung sind, sondern wirklich mehr für das Klima bringen. Germanwatch setzt sich deshalb dafür ein, Mindestkriterien an die Initiativen anzulegen. Dazu gehört ein tatsächlicher zusätzlicher Klimanutzen, regelmäßiges Follow-up und Berichterstattung, der Verzicht auf riskante Technologien und die Achtung der Menschenrechte.

---

<sup>21</sup> carbonn Climate Registry (cCR)

## 5 Anpassung und Klimaschäden: Unterstützung für verletzte Bevölkerungen

Selbst wenn die INDCs voll implementiert werden, so werden mit hoher Wahrscheinlichkeit im Laufe der nächsten Jahre und Jahrzehnte Klimawandelfolgen für viele Länder und die internationale Gemeinschaft ein immer dringlicheres Thema werden. D. h. das Abkommen, wenn es langfristig gültig sein soll, muss sowohl diesem erhöhten Anpassungsbedarf gerecht werden als auch Wege für den Umgang mit klimabedingten Schäden und Verlusten aufzeigen, denn immer öfter wird Anpassung an ihre Grenzen stoßen.

Im Anpassungsbereich kann dabei auf eine Reihe von Prozessen und Institutionen aufgebaut werden, die bei COP 16 in Cancún und später beschlossen wurden. Um die Anpassungswirkung des Abkommens zu erhöhen, geht es daher nicht darum, grundsätzlich neue Prozesse zu initiieren, sondern bisherige zu stärken und relevanter zu machen.

### Anpassung in Paris

Es ist die politische Erwartung – insbesondere der meisten Entwicklungsländer –, dass im Pariser Abkommen Anpassung mit gleichem politischem Nachdruck wie Emissionsminderung verankert wird. Es gilt, ein Anpassungsziel zu formulieren, welches ähnlich dem Langfristziel bei Emissionsminderung dazu dient, die zukünftige Anpassungspolitik auszurichten. Es sollte ein klares Bekenntnis der Staatengemeinschaft ausdrücken, dass die besonders betroffenen Staaten nicht alleine gelassen werden, sondern es eine gemeinsame Verpflichtung ist, hier Anpassung und Schadensbewältigung voranzutreiben. Ebenso wird versucht, einen Anpassungszyklus sowie Berichtspflichten für Länder zu Anpassung zu definieren. Darüber hinaus soll in Paris die Umsetzungsarchitektur gestärkt werden, z. B. durch konkrete Finanzzusagen an die Fonds unter der UN-Klimakonvention, die Anpassung unterstützen, wie der Least Developed Countries Fund und der Anpassungsfonds.

**Anpassungsziel:** Eine entscheidende Frage ist, ob es gelingt, ein Anpassungsziel zu formulieren. Eine Frage ist auch, ob eine Koppelung des Anpassungsziels an die vermiedene Temperaturerhöhung gelingt. Gibt die internationale Gemeinschaft in Paris das Signal, dass Anpassungsambition und -unterstützung umso mehr steigen muss, je weniger Klimaschutz umgesetzt wird? Die afrikanische Gruppe geht noch weiter und drängt darauf, das Anpassungsziel direkt übersetzt zu wissen in (Finanzierungs-)Bedarf.

**Anpassungsprinzipien:** Erfolgreiche Anpassung kann nur gelingen, wenn diese besonders auf verletzte Personen und Gruppen zugeschnitten ist. In Paris soll daher beschlossen werden, dass Anpassung prinzipienbasiert erfolgen soll. Wichtige Prinzipien von „guter Anpassung“ sind u. a. die Maßnahmen auf arme und betroffene Bevölkerungsgruppen zuzuschneiden, einen gendersensiblen Ansatz zu wählen und Anpassungsprojekte und -programme mit Unterstützung lokalen Wissens und indigener Gruppen durchzuführen.<sup>22</sup>

**Anpassungszyklus:** Auch bei Anpassung sollte Paris einen regelmäßigen Politikzyklus implementieren, der auf Basis von Nationalen Anpassungsplänen und INDCs den Sachstand der globalen

---

<sup>22</sup> Schon als Teil des Cancún-Anpassungsrahmenwerks haben sich die Länder verpflichtet, Anpassungsprinzipien zu achten (1/CP.16 Paragraph 12). Allerdings hat sich gezeigt, dass seit der Verabschiedung 2010 nur wenig konkrete Maßnahmen erfolgt sind.

Anpassung zusammenträgt und dadurch regelmäßige politische Momente setzt. Der Politikzyklus sollte analog zum Emissionsminderungszyklus ebenfalls eine Taktung von fünf Jahren haben. Auch sollte das Vorlegen von nationalen Anpassungspolitiken eine Verpflichtung für die Länder darstellen. Trotzdem ist Klimaanpassung länderspezifisch unterschiedlich. Daher sollte bei Anpassung – entgegen dem Zyklus für Emissionsminderung – Flexibilität eingeräumt werden. Dies ist auch wichtig, weil die Länder mit dem höchsten Anpassungsbedarf – unter anderem kleine Inselstaaten oder die besonders armen Entwicklungsländer – die geringsten Kapazitäten haben, solche Planungen vorzunehmen, um fristgerecht im Fünf-Jahres-Zyklus zu reagieren.

Verschiedene Institutionen müssen gestärkt werden, soll der Anpassungszyklus international und national umgesetzt werden. Neben einer Stärkung der entsprechenden Fonds, die Länder bei der Implementierung der Anpassung unterstützen, gehört hierzu auch eine Stärkung des Anpassungskomitees der UN-Klimakonvention. Außerdem sollten sich Länder verpflichten, Klimarisiken in ihre Entwicklungsplanung und -prozesse zu integrieren.

### **G 7-Versicherungsinitiative**

Wirksame Versicherungslösungen gegen Klimarisiken können eine Möglichkeit darstellen, die Widerstandsfähigkeit von besonders verwundbaren und armen Menschen hinsichtlich der Auswirkungen des Klimawandels zu stärken. Bisher sind in Entwicklungsländern jedoch nur die wenigsten Menschen gegen Folgen des Klimawandels in Form von Extremwetter versichert. Erfahren sie in Folge eines Sturms oder einer Flut Schäden und Verluste, müssen sie im Moment noch oft monatelang auf humanitäre Hilfe warten, um mit dem Wiederaufbau beginnen zu können.

Auf ihrem Gipfel im Juli 2015 in Elmau kündigten die G 7-Staaten daher einen Beitrag zum Management und Transfer von Klimarisiken an. Im Rahmen einer Klimaversicherungsinitiative (InsuResilience) sollen Menschen in besonders verletzlichen Entwicklungsländern besser gegen Klimarisiken abgesichert werden. Die Initiative strebt an, bis 2020 die Zahl der Menschen aus Entwicklungsländern mit Versicherungsschutz gegen Klimarisiken auf 500 Millionen zu vervielfachen. Dabei soll auf bestehende Versicherungsinstrumente wie die „African Risk Capacity“ (ARC) und die „Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility“ (CCRIF) aufgebaut werden. Außerdem gilt es, Synergien mit der UN-Klimarahmenkonvention beziehungsweise dem im Mai 2015 von der internationalen Staatengemeinschaft verabschiedeten Sendai Rahmenwerk zur Katastrophenvorsorge zu nutzen. Deutschland will hierfür mindestens 150 Millionen Euro bereitstellen.

Die Absicherung von besonders armen und verwundbaren Menschen in Entwicklungsländern mit Versicherungsinstrumenten stellt jedoch besondere Herausforderungen bereit. Den Betroffenen fehlen sowohl die finanziellen Mittel, um selbst Versicherungsprämien zahlen zu können, als auch der Zugang zu Möglichkeiten, eine Versicherungsauszahlung abzurufen, wie etwa ein Bankkonto. Für ihre Absicherung müssen daher effektive Mechanismen gefunden werden, die diese Umstände und gleichzeitig die tatsächlichen Bedürfnisse der Zielpersonen berücksichtigen. Um die Widerstandsfähigkeit dieser Personen effektiv zu fördern, müssen diese Mechanismen in umfassende Ansätze zum Risikomanagement eingebettet und langfristig – weit über die Fünf-Jahres-Marke der Initiative hinaus – wirksam sein.

### **Klimaschäden im Pariser Paket**

Ein Erfolgskriterium für Paris wird sein, ob es gelingt, eine ernsthafte internationale Agenda zu klimawandelbedingten Schäden und Verlusten („Loss & Damage“) zu initiieren. Durch nicht ausrei-

chenden Klimaschutz, aber auch zögerliche Anpassung, sind klimawandelbedingte Schäden ein zunehmendes Problem. Abbildung 3 zeigt auf, welche verschiedenen Ebenen in einer solchen Agenda zusammenspielen müssen: Erstens die Verankerung von Loss & Damage im Abkommen, zweitens mit Konferenzentscheidungen den Warschau-Mechanismus zu Loss & Damage weiterzuführen und zu stärken und das Thema bis 2020 weiterzubearbeiten, sowie drittens mit Initiativen konkrete Unterstützung zu organisieren (für ein Beispiel einer Initiative siehe Kasten zur Klimaver-sicherungsinitiative auf S. 22).

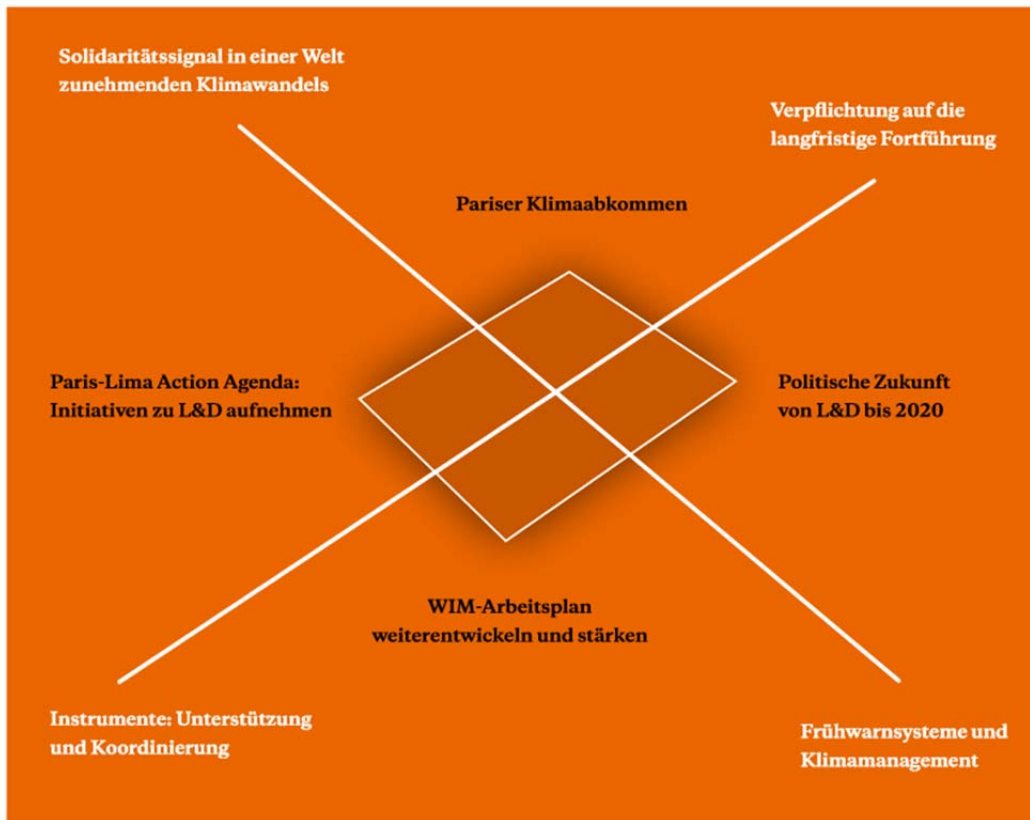


Abbildung 3: Ein Landeplatz für Loss & Damage in Paris. Aus Hirsch et al., 2015.

### Klimawandelbedingte Schäden und Verluste im Abkommen

Eine große politische Auseinandersetzung wird sein, ob und in welcher Form Loss & Damage *im Abkommen* verankert werden kann. Vulnerable Länder erwarten dies als Solidaritäts- und Verantwortungssignal, insbesondere wenn die INDCs den gefährlichen Klimawandel nicht stoppen können. Können in der Zukunft z. B. existierende humanitäre Systeme die Lasten des Klimawandels tragen? Gibt es die Frühwarnsysteme, die greifen, wenn durch den Klimawandel Großrisiken ausgelöst werden? Ist das internationale System aufgestellt, großskalige Klimawandelfolgen zu managen? Gibt es zusätzliche Instrumente und Unterstützungsansprüche für betroffene Länder, wenn bisherige Emissionsminderungs- und Anpassungspolitiken zu kurz greifen?

Es gibt unterschiedliche Arten, wie eine solche Verankerung aussehen kann. Wird das Konzept Loss & Damage im Abkommen genannt? Gibt es konkrete Verpflichtungen oder nur allgemeine Aufforderungen, Aktivitäten gegen klimawandelbedingte Schäden und Verluste zu unterstützen? Was ist die Rolle des Warschau-Mechanismus im Abkommen, der 2013 auf Ebene der Klimarahmenkonvention gegründet wurde und jetzt seine ersten Aktivitäten ausführt?

Zurzeit gibt es eine ausgearbeitete Verhandlungsoption der Entwicklungsländer, die u. a. eine konkrete institutionelle Verankerung im Abkommen vorsieht, die auf den Warschau-Mechanismus aufbaut. Industrieländer wie USA, Australien, Kanada und die Schweiz haben die Option „keine Artikel zu Loss & Damage“ eingebracht. EU-Länder haben bisher noch keine Verhandlungsposition in den Text eingebracht. Hier wird also ein ambitionierter Kompromissvorschlag erwartet.

### **Klimawandelbedingte Schäden und Verluste in Konferenzentscheidungen**

Darüber hinaus sollte Paris auch auf Ebene der Entscheidungen Fortschritte zu Loss & Damage bringen. Hierzu gehört den Warschau-Mechanismus institutionell zu stärken und den Mechanismus nach 2016 fortzuführen. Ein konkretes Beispiel ist die Arbeit zu klimabedingter Migration.

#### **Klimawandel als Fluchtursache**

Die ganz überwiegende Zahl von Flüchtlingen kommt derzeit nicht in erster Linie aufgrund des Klimawandels nach Deutschland und Europa. Doch die Auswirkungen des Klimawandels stellen schon heute besonders verletzte Staaten und Bevölkerungsgruppen vor große Probleme und verstärken die Faktoren, die zu Fluchtursachen werden können. Durch den steigenden Meeresspiegel kommt es zu Engpässen in der Frisch- und Trinkwasserversorgung, Böden versalzen, Land wird unfruchtbar. Dürren gefährden durch Wasserknappheit und Verlust von fruchtbarem Land die Ernährungssicherung. Auch der IPCC sieht den Klimawandel als Bedrohung für die menschliche Sicherheit und verweist auf eine Zunahme klimabedingter Migration.

Immer häufiger tragen solche Entwicklungen dazu bei, dass Menschen ihre angestammte Umgebung verlassen müssen – insbesondere wenn die Anpassungskapazitäten gering sind. Die meisten dieser Flüchtlinge oder MigrantInnen wandern hierbei innerhalb ihres Heimatlandes in andere Regionen ab – häufig vom Land in die Slums der Städte. Die bisher kleine, aber wachsende Gruppe von Menschen, die aufgrund des Klimawandels auch grenzüberschreitend flüchten, fällt nicht unter das Mandat der Genfer Flüchtlingskonvention, ihnen fehlt jeglicher Schutzstatus.

2010 beim Klimagipfel in Cancún einigte sich die Staatengemeinschaft im Rahmen der Verhandlungen unter der UN-Klimarahmenkonvention erst einmal darauf, in Bezug auf klimabedingte Vertreibung, Migration und geplante Umsiedlung auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene zu kooperieren. Damit war der Startschuss für das weitere Engagement von UN-Agenturen wie dem UN-Flüchtlingsrat (UNHCR) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) gegeben. Norwegen und die Schweiz gründeten zudem 2012 die Nansen-Initiative, die – zunächst noch außerhalb offizieller UN-Prozesse – pragmatische Handlungsvorschläge entwickelt. In den nächsten Jahren gilt es, eine solche „Schutzagenda“ – inklusive Prinzipien und Ansätzen zum Umgang mit klimabedingter grenzüberschreitender Flucht – international umzusetzen. Auf dem Klimagipfel in Warschau 2013 wurde das Thema bereits als Teil der Agenda zu „klimawandelbedingten Schäden und Verlusten“ identifiziert. Der Entwurfstext für das neue Klima-Abkommen beinhaltet nun z. B. den Vorschlag zur Einrichtung einer „climate change displacement coordination facility“ um Maßnahmen zum Umgang mit klimawandelbedingter Vertreibung international zu koordinieren oder die Arbeit des Warschau-Mechanismus hier hervorzuheben.

In Paris gilt es nun also, z. B. als konkrete Arbeit zum Thema klimawandelbedingte Schäden und Verluste, Prozesse zu definieren und zu nutzen.

Immer stärker wird der Klimawandel das Risiko für Fluchtursachen erhöhen – diese Fluchtursachen der Zukunft müssen schon heute angegangen werden.



## 6 Eine Frage der Differenzierung

Beim Klimagipfel 2011 im südafrikanischen Durban beschlossen die Regierungen, ein neues Klimaabkommen zu verhandeln, das alle Staaten verpflichten soll. Damit wird das Kyoto-Protokoll abgelöst, das nur Industrieländer dazu verpflichtete, ihre Emissionen zu senken. Seit Durban wird darüber diskutiert, wie dieses neue Abkommen gerecht gestaltet werden kann, insbesondere hinsichtlich der Verpflichtungen zur Emissionsminderung und zur Finanzierung. Gerechtigkeit ist eine zentrale Grundlage für ein ambitioniertes Abkommen. Die Regierungen – insbesondere von Schwellen- und Entwicklungsländern – werden nur in einem als fair wahrgenommenen Abkommen ernsthafte Klimaschutzpflichten übernehmen. Da auch das neue Abkommen unter dem Dach der UN-Klimarahmenkonvention geschlossen wird, gelten auch die darin festgelegten Prinzipien, selbst wenn sie in einer dramatisch veränderten Welt neu interpretiert werden müssen:

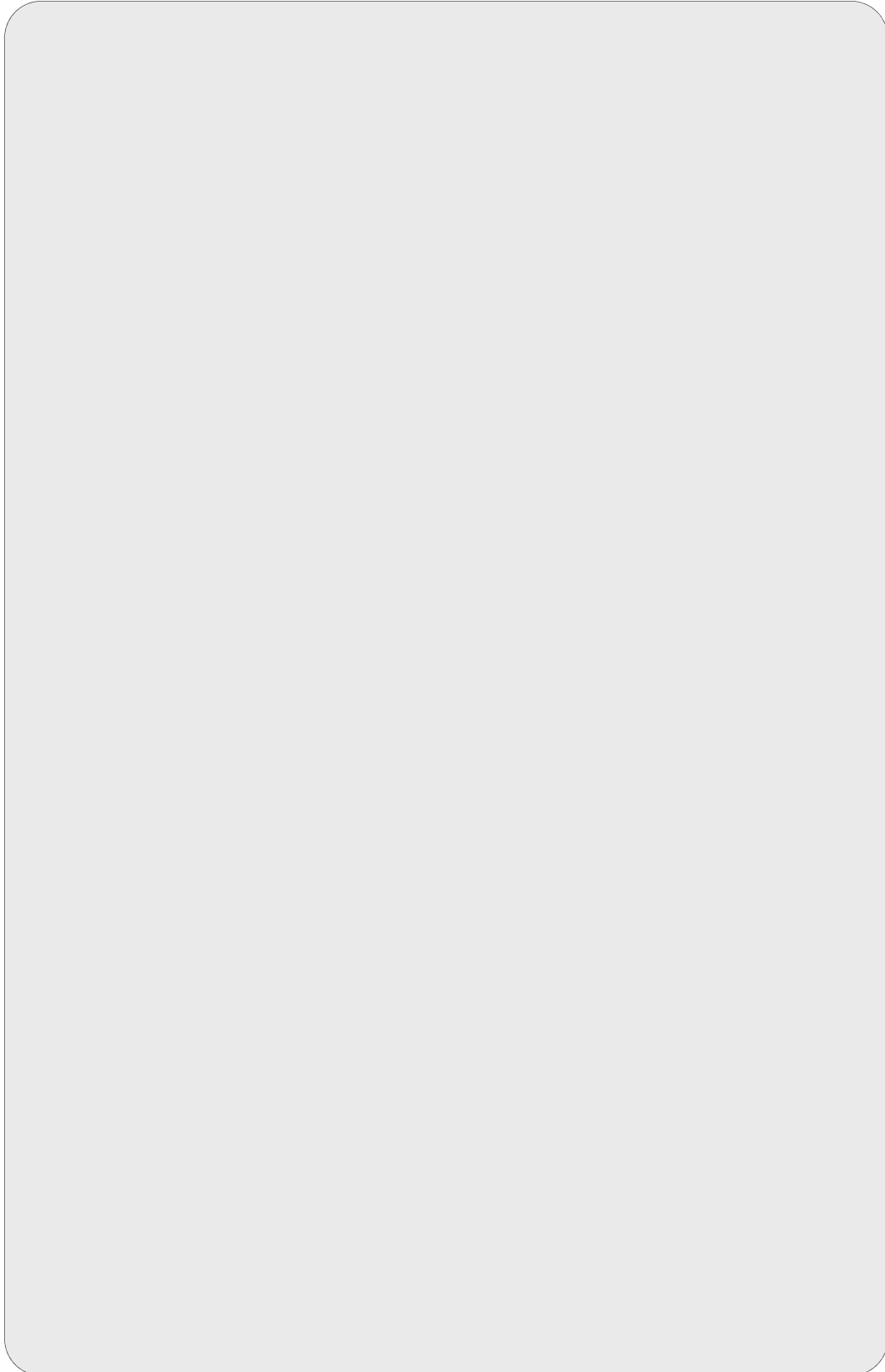
- Erstens ist hier das grundlegende Ziel der Klimarahmenkonvention relevant: einen gefährlichen Klimawandel zu vermeiden. Die Staatengemeinschaft hat sich dazu auf das Zwei-Grad-Limit geeinigt und sich – insbesondere auf Druck der kleinen Inselstaaten – bereit erklärt zu prüfen, ob es nicht in Richtung 1,5 °C verschärft werden muss. Es gilt also, die Risiken zu begrenzen und die, für die es gefährlich werden kann, bei der Bewältigung der Risiken zu unterstützen.
- Zweitens gilt das Prinzip der „gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten“. Die Verursacher und die leistungsfähigsten Staaten sollen die größten Aufgaben schultern, aber jeder Staat so gut wie möglich seinen Beitrag leisten. Es gilt also, die Reduktionsverpflichtungen fair zu teilen.
- Drittens sollen Menschen aller Staaten einen gerechten Zugang zu nachhaltiger Entwicklung gewährleistet bekommen. Nur wenn der Kampf gegen den Klimawandel mit den Chancen eines neuen nachhaltigen Wohlstandsmodells kombiniert wird, das immer mehr Menschen einbezieht, ist Akzeptanz zu erwarten. Angesichts der massiv gesunkenen Kosten für Erneuerbare Energien, Effizienz- und Speichertechnologien gibt es immer mehr Möglichkeiten, dass diejenigen von einer Transformation des Energiesystems profitieren können, die bisher von nachhaltiger Entwicklung ausgeschlossen waren.

Um allen diesen Prinzipien gerecht zu werden, setzt sich Germanwatch dafür ein, mehrere Dimensionen der Klimagerechtigkeit zu betrachten, die über die reine Lastenteilung hinausgehen (siehe Infokasten nächste Seite). Denn es ist nur mit der notwendigen Klimaschutz-Dynamik zu rechnen, wenn die Staatengemeinschaft die Risiken des Klimawandels massiv begrenzt und ebenso die Anstrengungen des Klimaschutzes gerecht teilt. Es sind Strategien notwendig, mit denen immer mehr Menschen eine Teilhabe an nachhaltiger Entwicklung und den Chancen der Transformation in eine emissionsarme ressourceneffiziente Gesellschaft ermöglicht wird.

### Drei Dimensionen der Klimagerechtigkeit

In den Verhandlungen wird zurzeit diskutiert, was gerechte Beiträge der einzelnen Länder zum Klimaschutz und zur internationalen Finanzierung für die erste Verpflichtungsperiode des neuen Klimaabkommens ab 2020 wären. Dieser aktuelle Diskurs zur Klimagerechtigkeit basiert hauptsächlich auf der Frage, wie die Lasten des Klimaschutzes gerecht verteilt werden können. Dazu kommt die Frage nach den Risiken des Klimawandels, die so weit wie möglich reduziert (2 °C- oder 1,5 °C-Limit) sollten. Damit muss der Gerechtigkeitsskandal angegangen werden, dass die, die am wenigsten zum Klimawandel beigetragen haben, nun am stärksten davon betroffen sind. Diese zwei Dimensionen der Lasten- und Risikoteilung sollten nach dem Verständnis von Germanwatch außerdem durch die dritte Dimension der Chancenteilung ergänzt werden. Die, die bisher von

einer nachhaltigen Entwicklung ausgeschlossen waren, dürfen bei der nun anstehenden Transformation nicht wieder außen vor bleiben. Drei Dimensionen eines erfolgversprechenden Gerechtigkeitsansatzes sind demnach:



Die Erfolgslogik dieser drei Dimensionen in Kombination miteinander beruht nicht nur auf ihrer inhaltlichen Verknüpfung, um einen für alle als gerecht empfundenen Deal zu verhandeln. Die drei Dimensionen sprechen außerdem jeweils verschiedene Verhandlungsgruppen an, so dass die verhärteten Verhandlungsfronten zur traditionellen Lastenteilung zwischen Industrie- und Schwellenländern durch das Einwirken anderer Akteure wie den am stärksten Betroffenen zur Risikoteilung und den Vorreitern zur Chancenteilung entschärft werden. Daher sollte unter der Klimarahmenkonvention ein Gerechtigkeitsansatz gewählt werden, der diese drei Dimensionen<sup>23</sup> zusammen abbildet und die Chancenteilung nicht vernachlässigt.

Es ist offensichtlich, dass die 1992 festgelegten Kategorien von Industrie- und Entwicklungsländern, die in Anhängen der Klimarahmenkonvention festgehalten wurden, heute nicht mehr die Wirklichkeit spiegeln. Es braucht also eine neue Antwort auf die Frage, wie in Zukunft im Abkommen zwischen Ländern differenziert werden soll. In den Verhandlungen stehen sich die Extrempositionen gegenüber, an der alten Zweiteilung festzuhalten oder universelle Regeln ohne jede formelle Differenzierung zu vereinbaren. Der kleinste gemeinsame Nenner könnte die „Selbstdifferenzierung“ sein: Das würde bedeuten, dass es zwar Regeln für alle gibt, diese aber wenig verbindlich sind und die nationale Selbstbestimmung betonen. Dann würden die Länder – von einem gewissen moralischen Druck abgesehen – selbst entscheiden, welche Beiträge zum Klimaschutz und zur Finanzierung in ihrem jeweiligen Kontext angemessen sind.

Besser wäre es, das Prinzip einer dynamischen Differenzierung im Abkommen zu verankern. Das würde heißen, von den Ländern, die mehr Verantwortung tragen und stärkere Fähigkeiten haben, auch mehr zu verlangen – aber anzuerkennen, dass sich die Antwort auf die Frage, wie viel von wem verlangt wird, mit der Entwicklung der jeweiligen Länder ändern kann. Um diese Frage der dynamischen Differenzierung wird es vermutlich bis in die letzte Nacht von Paris noch viel Gezerre geben.

Seit dem Klimagipfel in Lima vergangenes Jahr gibt es für den generellen Sprachgebrauch zur Gerechtigkeitsfrage einen neuen UNFCCC-Jargon: „gemeinsame aber unterschiedliche Verantwortlichkeiten und jeweilige Fähigkeiten in Anbetracht nationaler Gegebenheiten“ (common but differentiated responsibilities and capabilities in the light of national circumstances). Seinen Ursprung hat diese nicht weiter ausdefinierte Formulierung in der chinesisch-amerikanischen Klimadeklaration von 2014. Darin ist zumindest der Grundgedanke der dynamischen Differenzierung enthalten. Was dies für einzelne Bereiche wie Emissionsminderung, Finanzierung oder Transparenzpflichtungen bedeutet, ist aber damit aber noch nicht gesagt.

Derzeit legen die Staaten ihr Minimalziel für den Klimaschutz selber fest. Die im Vorlauf auf Paris vorbereiteten Klimapläne (INDCs – intended nationally determined contributions) der Staaten umfassen unterschiedliche Emissionsminderungsziele je nach Entwicklungsstand. Industriestaaten, aber beispielsweise auch Brasilien, verpflichten sich zu absoluten Emissionsminderungszielen. Viele Schwellenländer und größere Entwicklungsländer, aber auch das sehr verletzte und arme Bangladesch, setzen sich relative Ziele zu ihren Business-as-usual-Szenarien oder Emissionsintensitätsziele in Bezug auf eine Einheit des Bruttoinlandsprodukts. Ärmere Entwicklungsländer legen sektorale Ziele oder Strategien für kohlenstoffarme Entwicklungspfade vor. Ein Teil der Umsetzung von Klimaplänen in Entwicklungsländern machen diese von der Unterstützung durch internationale Finanzierung, Technologiekoooperation und Aufbau von Kapazitäten abhängig.

---

<sup>23</sup> Für eine detaillierte Beschreibung der drei Dimensionen der Klimagerechtigkeit siehe Germanwatch-Hintergrundpapier zu COP 19 in Warschau 2013: „Warschau, Lima, Paris – Im Dreisprung zum Klimaabkommen“, S. 18–23, <http://germanwatch.org/de/download/8413.pdf>

In den nationalen Klimabeiträgen spiegelt sich also Selbstdifferenzierung wieder. Doch die nationalen Klimaziele sind auch bislang nicht ausreichend, um den globalen Temperaturanstieg auf unter 2 °C oder 1,5 °C zu begrenzen. Bei der Frage, wer mehr tun muss, damit die Emissionslücke geschlossen werden kann, wird sich die Gerechtigkeitsfrage wieder stellen. Das Climate Action Network (CAN) hat unter Mitwirkung von Germanwatch fünf Gerechtigkeitsindikatoren herauskristallisiert, mit denen sich einschätzen lässt, ob die vorliegenden Klimabeiträge gerecht sind: wissenschaftliche Angemessenheit, Verantwortlichkeit, Kapazität (Leistungsfähigkeit), Anpassungs- und Entwicklungsbedarf. Diese Kriterien können als Maßstab für die Nachbesserungsrunden (s. Abschnitt zum Ambitionsmechanismus in Kapitel 3) genutzt werden. Ergänzend wäre es allerdings wichtig, die Frage zu stellen, welche Rahmenbedingungen und Kooperationen die Chancen der notwendigen Transformation deutlich erhöhen, die Kosten aber deutlich reduzieren können.

Finanzierungszusagen für die Unterstützung der Emissionsminderungs- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern sind nicht in den INDCs enthalten. Es ist taktisch verständlich, dass die Industrieländer diese Zusagen erst in Paris geben wollen. Aber nur wenn ausreichend Finanzierung und verbindliche Zusagen vorliegen, alle fünf Jahre den Bedarf zu prüfen und die vorliegenden ambitionierten Pläne zu unterstützen, entsteht für die ärmeren Staaten ausreichend Investitionssicherheit für die transformativen Pläne in Richtung Klimaschutz und Resilienz. Hier liegt eine zentrale Verantwortung für alle, die die Kapazitäten haben, insbesondere für die, die ihren Wohlstand auf fossilen Energieträgern aufgebaut haben. Eine der entscheidenden Fragen in Paris wird sein, ob weiterhin nur die alten Industriestaaten (Annex II-Staaten) verpflichtet sein sollen, zur Klimafinanzierung beizutragen, oder ob auch zusätzliche Länder, die dazu in der Lage bzw. Willens sind („Parties in the position to do so“ bzw. „Parties willing to do so“), dazu beitragen sollen. Auch diese Frage kann möglicherweise erst in der letzten Nacht von Paris beantwortet werden.

## 7 Transparenz in Klimaschutz und Unterstützung

Ohne ein robustes Regelwerk zur Transparenz kann das neue Klimaabkommen nicht funktionieren. Ein solches Regelwerk soll festlegen, wie die Beiträge zum Klimaschutz gemessen, berichtet und verifiziert werden können (MRV – measurement, reporting, verification). Auch die Bereitstellung von Unterstützung (Finanzierung, Technologietransfer und Kapazitätsaufbau) sollte erfasst werden. Geberländer sollten also darüber berichten, wie viel internationale Klimafinanzierung und weitere Unterstützung sie zur Verfügung gestellt haben, während Empfängerstaaten über die Verwendung der Mittel und Maßnahmen Auskunft erteilen.

Aus drei Gründen ist ein solches Regelwerk für ein Abkommen entscheidend. Erstens wird es dadurch überhaupt erst möglich, einzuschätzen, wie weit die internationale Gemeinschaft noch von einem Pfad entfernt ist, der mit der 1,5°C/2°C-Obergrenze vereinbar ist und welche Beiträge zur Klimafinanzierung noch fehlen. Zweitens lässt sich dadurch festhalten, welche Informationen in nationalen Klimaplänen enthalten sein müssen, und so eine Vergleichbarkeit der einzelnen nationalen Beiträge erreichen. Damit wird auch eine Bewertung ihrer Angemessenheit möglich. Drittens entsteht dadurch Vertrauen, dass die von anderen zugesagten Maßnahmen auch umgesetzt werden – eine wichtige Grundlage, um selber mehr anzubieten. Das Regelwerk zur Transparenz trägt also entscheidend zum Ambitionsmechanismus bei.

Dieses Regelwerk sollte für alle Länder gelten. Es muss allerdings geklärt werden, wie sehr dabei nach Kapazitäten differenziert werden soll. Die Periode 2016 bis 2020 bevor das Pariser Abkommen in Kraft tritt, könnte als eine Übergangsphase in dieses robuste und gemeinsame Regelwerk für Transparenz und MRV genutzt werden. In dieser Phase würden die Staaten ihre MRV-Kapazitäten vor allem im Bereich des Finanzmanagements, der Administration und der Nachvollziehbarkeit der Verwendung der bereitgestellten Unterstützung stärken. Auf eine schlanke Gestaltung dieser nationalen Systeme ist zu achten, um Länder mit begrenzten Mitteln nicht zu überfordern. Außerdem ist Unterstützung beim Kapazitätsaufbau und der Finanzierung der Berichterstattungssysteme insbesondere für die ärmsten Länder (LDCs) in der Übergangsphase und darüber hinaus notwendig.

Die kürzlich verkündete Korrektur der Emissionsdaten von China war für das Klima keine gute Nachricht. Für den notwendigen Klimaschutz der Zukunft vielleicht schon. Denn die Korrektur ist Ergebnis des Versuchs des größten Emittenten der Welt, ein transparentes System der Messung und des Berichtens aufzubauen.

## 8 Klimafinanzierung

Der internationalen Klimafinanzierung kommt beim Klimagipfel in Paris erneut eine Schlüsselrolle zu. Als wichtiger Bestandteil des neuen Klimaabkommens hat die Bereitstellung von finanzieller Unterstützung für den Klimaschutz und die Anpassung an die Folgen des Klimawandels unmittelbaren Einfluss auf andere Bereiche der Verhandlungen, und damit darauf, wie wirksam und ehrgeizig das Abkommen insgesamt ausfällt. Von zentraler Bedeutung wird die Debatte rund um die differenzierte Verantwortung für das Bereitstellen finanzieller Unterstützung in der Zeit nach 2020 sein. Ein faires und ehrgeiziges Finanzpaket in Paris muss vor allem die folgenden Punkte adressieren:

### Die 100-Milliarden-Dollar-Frage

In Kopenhagen 2009 haben die Industrieländer zugesagt, Gelder aus öffentlichen, privaten und innovativen Quellen für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel in Entwicklungsländern zu mobilisieren, die 2020 eine jährliche Höhe von 100 Milliarden US-Dollar erreichen sollen. Seit dem Ende der sogenannten Schnellstartfinanzierung in den ersten drei Jahren (2010–2012) herrscht Unklarheit darüber, wer jährlich wie viel Geld zur Verfügung stellen wird und wie die Industrieländer ihr Versprechen von Kopenhagen erreichen wollen. Daher wird schon seit Jahren ein Aufwuchspfad der Klimafinanzierung mit klaren Zwischenzielen gefordert, um Entwicklungsländern bei der Entwicklung ihrer nationalen Strategien und Pläne die nötige Planungssicherheit zu geben.

Auch den Industrieländern ist jedoch bewusst, dass eine klare Strategie zum Erreichen der 100 Milliarden US-Dollar im Jahr 2020 für einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen um ein neues Abkommen unerlässlich ist. Im September 2015 haben sie sich auf ein offizielles Statement geeinigt, wie sie zukünftig Fortschritte auf dem Weg zu den 100 Mrd. US-Dollar messen wollen.<sup>24</sup> Darüber hinaus wurden in den vergangenen zwölf Monaten neue Studien veröffentlicht, die die Fortschritte analysieren, die bisher bei der Erfüllung des 100-Milliarden-Versprechens gemacht wurden.

Der Klimagipfel in Paris muss darauf aufbauend nun endlich den klaren Aufwuchspfad bis 2020 liefern. Dazu gehört die Verpflichtung der Industrieländer, die bereitgestellte öffentliche Klimafinanzierung bis 2020 nicht nur anwachsen zu lassen, sondern auch durch regelmäßige jährliche Zusagen die notwendige Planungssicherheit zu gewähren. Zugleich müssen Lösungsansätze für Probleme gefunden werden, die die jüngsten Studien identifiziert haben. Wie ein Bericht von OECD und der Climate Policy Initiative bestätigt<sup>25</sup>, fließt weiterhin nur ein Bruchteil der internationalen Klimafinanzierung in Anpassungsmaßnahmen bzw. in Form von Zuschüssen. Die Entscheidung von Paris muss daher zum einen das Gleichgewicht zwischen Anpassung und Emissionsminderung bei der Vergabe von Geldern fördern und zum anderen festlegen, dass ein gewisser Anteil der 100 Mrd. US-Dollar als Zuschuss gewährt werden muss. Des Weiteren sollten in Paris auch dringend benötigte Zusagen für den Anpassungsfonds und die Fonds der Globalen Umweltfazilität, insbesondere den Least Developed Countries Fund, erfolgen, damit diese ihre erfolgreiche Arbeit auch über 2015 hinaus fortsetzen können.

---

<sup>24</sup> Siehe „Joint Statement on Tracking Progress Towards the \$100 billion Goal“, URL: <http://www.state.gov/documents/organization/246878.pdf>

<sup>25</sup> Siehe z.B. OECD und CPI (2015): „Climate Finance in 2013-14 and the USD 100 billion goal“, URL: <http://www.oecd.org/environment/cc/Climate-Finance-in-2013-14-and-the-USD-billion-goal.pdf>

## Transparenz von Klimafinanzierung

Die Transparenz über bereits zur Verfügung gestellte Klimafinanzierung ist weiter zu erhöhen, um das gegenseitige Vertrauen zu stärken. Unter dieses Thema, das unter der Abkürzung MRV verhandelt wird, fallen die Messung (measurement), Berichterstattung (reporting) und Prüfung (verification). Die Messung (M) befasst sich mit der Definition von Klimafinanzierung. Die Berichterstattung (R) bezieht sich auf die Art und Weise, wie die Finanzdaten berichtet und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die Prüfung (V) hat zwei Hauptkomponenten. Die erste befasst sich mit der Bewertung der gemeldeten finanziellen Daten und der Überprüfung der Daten, um Doppelzählungen zu vermeiden. Die zweite schafft Klarheit darüber, wie die finanziellen Mittel, die Entwicklungsländern zur Verfügung gestellten wurden, in Projekten umgesetzt wurden. Ein funktionierendes MRV-System soll ausreichende Informationen zur Verfügung stellen, um nicht nur das Ausmaß der Finanzströme zu beurteilen, sondern auch, welche Emissionsminderungs- und Anpassungsergebnisse damit erzielt werden. In Paris soll dazu ein Rahmenwerk ins Leben gerufen werden.

## Umlenken der weltweiten Investitionsströme

Um langfristig den Übergang in eine dekarbonisierte Wirtschaft zu ermöglichen, müssen in den kommenden 15 Jahren Investitionsströme von rund 90 Billionen US-Dollar in grüne, emissionsarme Infrastruktur umgeleitet werden.<sup>26</sup> Um dies zu erzielen, bedarf es der Beteiligung und Bereitschaft aller Staaten, notwendige politische und gesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen und damit die richtigen Anreize für einen solchen Wandel zu setzen, z. B. durch eine Abkehr von öffentlicher Unterstützung für fossile Brennstoffe hin zur Förderung von Investitionen in Erneuerbare Energien und Energieeffizienz.

Das neue Klimaabkommen muss dementsprechend eine Verpflichtung aller Staaten in diese Richtung beinhalten und gleichzeitig sicherstellen, dass Entwicklungsländer bei der Schaffung der entsprechenden Rahmenbedingungen angemessen unterstützt werden. Darüber hinaus sollte der Klimagipfel in Paris ein klares Signal an öffentliche Institutionen senden, nicht weiter in fossile Energieträger zu investieren. Dies ließe sich beispielsweise erreichen durch eine Verpflichtung für nationale und multilaterale Entwicklungsbanken, alle ihre Investitionen am Zwei-Grad-Limit auszurichten. Für Institutionen wie den Grünen Klimafonds könnte dies die Aufforderung sein, eine Ausschlussliste zu entwickeln, um Investitionen in fossile Projekte zu verhindern.

## Neue und innovative Finanzierungsquellen

Innovative Finanzierungsquellen sollten als neue Wege und Mechanismen zur zusätzlichen Mobilisierung von Ressourcen für internationale Klimafinanzierung und nachhaltige Entwicklung definiert und verstanden werden. In den letzten Jahren haben sich viele Geberländer für zusätzliche „innovative Finanzierungsquellen“ ausgesprochen, weil öffentliche Gelder zur Transformationsförderung nicht reichen werden. Jedoch wurde meistens der private Sektor als erste Quelle gesehen. Auf der anderen Seite haben Entwicklungsländer, meist ohne die Wichtigkeit von alternativen Finanzierungsquellen zu bestreiten, stets daran erinnert, dass zuerst einmal öffentliche Mittel be-

---

<sup>26</sup> Siehe New Climate Economy Report (2014): Better Growth, Better Climate, URL: [http://2014.newclimateeconomy.report/wp-content/uploads/2014/08/BetterGrowth-BetterClimate\\_NCE\\_Synthesis-Report\\_web.pdf](http://2014.newclimateeconomy.report/wp-content/uploads/2014/08/BetterGrowth-BetterClimate_NCE_Synthesis-Report_web.pdf)

reitgestellt werden sollen. Alle anderen Quellen sollen als zusätzlich zu verstehen sein und keine Belastung für die Wirtschaft von Entwicklungsländern darstellen.

Mit Ausnahme von Finanztransaktionssteuern sind die meisten innovativen Finanzierungsquellen an Emissionshandelssysteme gekoppelt. Je nachdem, wie solche Marktmechanismen in Paris diskutiert werden, könnte sich daraus auch Handlungsbedarf ergeben, um sie als Finanzierungsquelle zu nutzen.

## **Öffentlicher Klimafinanzierungszyklus**

Von zentraler Bedeutung für einen erfolgreichen Klimagipfel in Paris wird vor allem die Klärung der Frage sein, wie es mit der internationalen Klimafinanzierung nach 2020 weitergeht. Ein konkretes Ziel für die Bereitstellung öffentlicher Gelder auch nach 2020 ist dringend notwendig, um den zunehmenden Herausforderungen gerecht zu werden, die z. B. bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels und beim Umgang mit Schäden und Verlusten.

Der Klimagipfel von Paris sollte daher einen Zyklus zur öffentlichen Klimafinanzierung im neuen Abkommen verankern. Das würde bedeuten, dass alle fünf Jahre, eine Zielgröße für die Bereitstellung von öffentlichen Mitteln festgelegt wird. Diese sollte sich an den tatsächlichen Bedürfnissen für transformative Programme in den betroffenen Entwicklungsländern orientieren, die sich für den Bereich der Anpassung unter anderem aus dem erwarteten Temperaturanstieg (also aus der Summe der vorliegenden Klimaziele) ergibt. Dazu kommt der Finanzierungsbedarf für die Umsetzung der Komponenten der Klimaziele der Entwicklungsländer, die nur mit Unterstützung möglich sind (sogenannte „conditional INDCs“). Die Staatengemeinschaft muss einen Prozess definieren, um Entwicklungsländer dabei zu unterstützen, ihre entsprechenden Bedürfnisse regelmäßig zu analysieren und formulieren zu können.

Ein solcher Zyklus sollte so mit den Nachbesserungsrunden für die Klimaziele verknüpft werden, dass eine Aufwärtsspirale für mehr Ambition entsteht: Ambitionierte Projekte führen zu mehr Finanzierung, mehr Finanzierung führt zu ambitionierteren Projekten.

## **Die Zukunft des Anpassungsfonds**

Viele Experten sind der Ansicht, dass die Weichen für die Zukunft des Anpassungsfonds (AF) in Paris gestellt werden. Dieser Fonds zeichnet sich dadurch aus, dass er Finanzierung für kleine, konkrete und dringliche Projekte in allen Entwicklungsländern bereitstellt. Außerdem bietet er Entwicklungsländern direkten Zugang, das heißt, nationale Institutionen können dort Gelder direkt beantragen, ohne den Umweg über eine internationale Entwicklungshilfeorganisation gehen zu müssen. Insgesamt hat der AF über 50 konkrete Anpassungsprojekte und -programme in den am stärksten gefährdeten Entwicklungsländern finanziert. Darüber hinaus hat der AF 20 nationale Durchführungsorganisationen (NIEs) akkreditiert und damit einen wichtigen Beitrag zum Institutionenaufbau und zur Stärkung nationaler Kapazitäten geleistet.

Der Anpassungsfonds ist bisher unter dem Kyoto-Protokoll angesiedelt, das mit dem Inkrafttreten des Pariser Abkommens ausläuft. Daher ist seine Zukunft nicht gesichert. In letzter Minute wurde jedoch in den Verhandlungsdokumenten für Paris die Option verankert, den Anpassungsfonds auch im neuen Abkommen zu verankern. Das ist eine sinnvolle Option, denn die Anpassungsfinanzierung muss dringend gestärkt werden. Der jüngste OECD-Bericht hat gezeigt, dass nur 16 Prozent aller Klimafinanzströme in die Anpassung fließen. Auch der Grüne Klimafonds wird in Zukunft Mittel für Anpassung bereitstellen, doch für den nötigen schnellen Ausbau der Anpassungsfinanzierung sollte auch der AF als etablierter und funktionierender Fonds genutzt werden. Zum letzten



Treffen des AF-Direktoriums wurden 15 Projektvorschläge zur Bewilligung eingereicht. Dies zeigt, dass zumindest für kleine Projekte der erprobte Weg über den AF dem Grünen Klimafonds vorgezogen wird.

Da absehbar ist, dass sich die Institutionen in diesem Bereich weiterentwickeln, könnte es auch Vorteile haben, die Institutionen per Konferenzentscheidung zu regeln. Diese könnte einfacher angepasst werden als ein Abkommen, das die institutionelle Struktur für Jahrzehnte festlegen würde. Es ist jedenfalls wichtig, dass in Paris die Rollenverteilung zwischen dem AF und anderen Fonds bestimmt wird, um Empfängerländern mehr Klarheit zu geben und ihnen mehrere Optionen zur Anpassungsfinanzierung zu ermöglichen.

Zusätzlich zu der Frage einer Verankerung im Abkommen ab 2020 stellt sich ganz konkret die Frage der Finanzierung des Anpassungsfonds für die nächsten Jahre. Ursprünglich wurde der AF aus einer Abgabe auf den internationalen Handel mit Emissionszertifikaten im „Clean Development Mechanism“ gespeist. Da das Handelsvolumen und der Zertifikatspreis aber immer geringer werden, ist dieser innovative Weg kollabiert und der AF auf Zusagen von Geberländern angewiesen. Der Fonds hat sich ein Fundraising-Ziel von 100 Millionen US-Dollar in Paris gesetzt. Auch wenn dessen Erreichen die Finanzierungskrise des AFs in der Zukunft nicht löst, hätte eine Kapitalisierung des AFs in Paris dennoch einen sehr wichtigen symbolischen Charakter und könnte ein Signal des Entgegenkommens an die verletzlichsten Länder senden.

## 9 Rechtliche Fragen

In Paris werden auch rechtliche Fragen eine wichtige Rolle spielen. Insbesondere wird die Frage um die Verbindlichkeit einzelner Teile des Pariser Pakets zu klären sein. Grundsätzlich sind dabei unterschiedliche Dimensionen der rechtlichen Verbindlichkeit zu beachten:

**1. Die rechtliche Form des Dokuments:** Internationale Verträge, die durch die jeweiligen nationalen Prozesse in Kraft gesetzt werden müssen, haben eine höhere Verbindlichkeit als einfache Entscheidungen der Konferenz. Dass das Pariser Abkommen ein solcher Vertrag sein wird, d. h. völkerrechtlich verbindlich, ist vergleichsweise sicher. Entscheidend wird sein, welche Elemente in dem Abkommen geregelt werden und welche nur in anderen Dokumenten behandelt werden. Auch Entscheidungen der COP sind ein internationales Rechtsdokument und damit bindend für Länder. Sie müssen jedoch nicht ratifiziert werden und gelten je nach Verfassungsrecht des jeweiligen Landes als weniger verpflichtend.

**2. Die konkrete Sprachregelungen:** Hier gibt es viele Formulierungsoptionen. Zum Beispiel können Länder konkret verpflichtet werden (z. B. „shall implement“), es kann festgehalten werden, dass die Länder etwas tun sollten (z. B. „should implement“) oder, als noch weichere Formulierung, sich bemühen sollten, etwas zu tun (z. B. „strive to implement“).

**3. Die rechtliche Verankerung der nationalen Klimabeiträge:** Hier stellt sich die Frage, wie die nationalen Klimabeiträge festgehalten werden: in einen Anhang zum Abkommen (was rechtlich Teil des Abkommens wäre), in einem anderen Dokument oder Register, das im Abkommen erwähnt wird, oder vollkommen separat vom Abkommen? Zweitens ist zu klären, wozu die Staaten im Abkommen in Bezug auf die nationalen Beiträge verpflichtet werden: lediglich, sie vorzulegen? Oder auch, sie umzusetzen und/oder über ihre Umsetzung zu berichten?

**4. Andere rechtliche Fragen:** Es gibt noch diverse andere rechtliche Fragen, z. B. unter welchen Bedingungen das Abkommen in Kraft tritt oder welche Sanktionsmechanismen im Abkommen verankert werden.

Die völkerrechtlichen Fragen sind wichtig. Allerdings ist für das Verhalten von Investoren und anderen Akteuren nicht in erster Linie die internationale Verbindlichkeit entscheidend, sondern ob die Klimaziele rechtlich bindend in nationales Recht umgesetzt werden. Entscheidend für die tatsächliche Lenkungswirkung des Abkommens wird daher sein, ob es gelingt, eine verbindliche nationale Klimapolitik in möglichst vielen Staaten auszulösen. Darüber hinaus sollte sichergestellt werden, dass Staaten es möglichst vermeiden, ihre Verpflichtungen wieder rückgängig zu machen. Rechtliche Formulierungen können hierbei helfen. Es geht aber zum Beispiel auch um die Gestaltung von regelmäßigen Berichtspflichten und die Bereitstellung von Anreizen.

Besondere Brisanz bekommen die rechtlichen Fragen durch die Situation in den USA: Ein Abkommen ohne Beteiligung der USA würde seinen Zweck verfehlen und zwangsläufig dazu führen, dass andere Emittenten sich ebenfalls nicht verpflichten. Die derzeitige politische Situation in den USA ist aber mit deutlichen republikanischen Mehrheiten in beiden Häusern des Parlaments so, dass eine parlamentarische Ratifizierung des Abkommens ausgeschlossen ist. Die erforderliche 2/3-Mehrheit im Senat wird auf längere Zeit nicht zu gewinnen sein. Allerdings lässt das amerikanische Verfassungsrecht es unter bestimmten Umständen zu, dass ein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag allein durch die Exekutive in Kraft gesetzt wird. Es wird davon ausgegangen, dass Obama das Pariser Abkommen durch Präsidentialentscheidung im ersten Quartal 2016 in Kraft setzen will. Es wird hier allerdings mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem politischen und rechtlichen Streit kommen, ob er dabei seine Amtskompetenzen überschreitet. Bedingung für eine Annahme internationaler Verträge allein durch den Präsidenten ist, dass das Abkommen nur Verpflichtungen umfasst, die die Regierung im Rahmen bereits bestehender Gesetze erfüllen kann. Ein Abkommen, das zum Beispiel nur regelmäßige Berichte, die die Regierung sowieso schon erstellt, verbindlich einfordern würde, könnte problemlos durch die Exekutive angenommen werden. Auch eine allgemeine Verpflichtung, sich Ziele zu setzen und diese zu erreichen, wäre wahrscheinlich im Rahmen des bestehenden *Clean Air Acts* möglich. Da die USA aber kein Klimaschutzgesetz mit einem quantifizierten Ziel haben, wäre ein Abkommen, das den Klimabeitrag (INDC) selbst verbindlich macht, für die USA problematisch. Die amerikanische Delegation wird an diesem Punkt entsprechend hart in Paris verhandeln. Ähnliche Probleme ergeben sich auch im Bereich Klimafinanzierung.

## 10 Wichtige Texte zum Verhandlungsstand

UNFCCC (2015a): Draft agreement and draft decision on workstreams 1 and 2 of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. Work of the ADP contact group. Version of 23 October 2015@23:30hrs; online unter: <https://unfccc.int/files/bodies/application/pdf/ws1and2@2330.pdf>

UNFCCC (2015b): Draft decision on workstream 2 of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. Work of the ADP contact group. Version of 23 October 2015@15:30hrs; online unter: [https://unfccc.int/files/meetings/bonn\\_oct\\_2015/application/pdf/ws\\_2.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/bonn_oct_2015/application/pdf/ws_2.pdf)

UNFCCC (2015c): Scenario note on the eleventh part of the second session of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. Note by the Co-Chairs. 5 October 2015; online unter: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/adp2/eng/7infnot.pdf>

Französische Regierung (2015a): United Nations conference on climate change. COP 21 Homepage; online unter: <http://www.cop21.gouv.fr/en/>

Französische Regierung (2015b): Ministerial preparatory meeting ahead of COP21 – „Pre-COP“. Paris, 8-10 November 2015. Aide-mémoire produced by France; online unter: <http://www.cop21.gouv.fr/wp-content/uploads/2015/11/EN-Aide-m%C3%A9moire-de-la-pr%C3%A9-COP.pdf>

Vereinte Nationen (2015): Leaders Discuss Deeper Engagement for Strong Climate Agreement in Paris. 27 September 2015; online unter: <http://www.un.org/climatechange/blog/2015/09/leaders-discuss-deeper-engagement-strong-climate-agreement-paris/>

V20 (2015): Manila Communiqué. Vulnerable Twenty Group of Ministers of Finance. 8 October 2015. Lima, Peru; online unter: <http://www.thecvf.org/wp-content/uploads/2015/11/THE-MANILA-COMMUNIQUE3.pdf>

### Sie fanden diese Publikation interessant?

Wir stellen unsere Veröffentlichungen zum Selbstkostenpreis zur Verfügung, zum Teil auch unentgeltlich. Für unsere weitere Arbeit sind wir jedoch auf Spenden und Mitgliedsbeiträge angewiesen.

**Spendenkonto:** BIC/Swift: BFSWDE33BER, IBAN: DE33 1002 0500 0003 212300

**Spenden per SMS:** Stichwort „Weitblick“ an 8 11 90 senden und 5 Euro spenden.

**Mitgliedschaft:** Werden Sie Fördermitglied (Mindestbeitrag 60 Euro/Jahr) oder stimmberechtigtes Mitglied (ab 150 Euro/Jahr, Studierende ab 120 Euro/Jahr) bei Germanwatch. Weitere Informationen und das Anmeldeformular finden Sie auf unserer Website unter:

[www.germanwatch.org/de/mitglied-werden](http://www.germanwatch.org/de/mitglied-werden)

Wir schicken Ihnen das Anmeldeformular auf Anfrage auch gern postalisch zu:  
Telefon: 0228/604920, E-Mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)

# Germanwatch

„Hinsehen, Analysieren, Einmischen“ – unter diesem Motto engagiert sich Germanwatch für globale Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen und konzentriert sich dabei auf die Politik und Wirtschaft des Nordens mit ihren weltweiten Auswirkungen. Die Lage der besonders benachteiligten Menschen im Süden bildet den Ausgangspunkt unseres Einsatzes für eine nachhaltige Entwicklung.

Unsere Arbeitsschwerpunkte sind Klimaschutz & Anpassung, Welternährung, Unternehmensverantwortung, Bildung für Nachhaltige Entwicklung sowie Finanzierung für Klima & Entwicklung/Ernährung. Zentrale Elemente unserer Arbeitsweise sind der gezielte Dialog mit Politik und Wirtschaft, wissenschaftsbasierte Analysen, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit sowie Kampagnen.

Germanwatch finanziert sich aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden und Zuschüssen der Stiftung Zukunftsfähigkeit sowie aus Projektmitteln öffentlicher und privater Zuschussgeber.

Möchten Sie die Arbeit von Germanwatch unterstützen? Wir sind hierfür auf Spenden und Beiträge von Mitgliedern und Förderern angewiesen. Spenden und Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar.

## **Bankverbindung / Spendenkonto:**

Bank für Sozialwirtschaft AG,  
IBAN: DE33 1002 0500 0003 2123 00,  
BIC/Swift: BFSWDE33BER

Weitere Informationen erhalten Sie unter **[www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org)** oder bei einem unserer beiden Büros:

## **Germanwatch – Büro Bonn**

Dr. Werner-Schuster-Haus  
Kaiserstr. 201, D-53113 Bonn  
Telefon +49 (0)228 / 60492-0, Fax -19

## **Germanwatch – Büro Berlin**

Stresemannstr. 72, D-10963 Berlin  
Telefon +49 (0)30 / 2888 356-0, Fax -1

E-Mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)

Internet: [www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org)



**Hinsehen. Analysieren. Einmischen.**

Für globale Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen.