

HINTERGRUNDPAPIER

# Wendepunkt auf dem Weg in eine neue Epoche der globalen Klima- und Energiepolitik

Die Ergebnisse des Pariser Klimagipfels COP 21

Christoph Bals, Sönke Kreft & Lutz Weischer

## Zusammenfassung

Erstmals einigten sich 195 Staaten auf dem Klimagipfel COP 21 in Paris am 12.12.2015 auf ein völkerrechtlich verbindliches Abkommen, das Verpflichtungen für alle enthält. Die Weltgemeinschaft verpflichtet sich darin einerseits auf ein Paket für ernsthaften Klimaschutz und das Ende von Kohle, Öl und Gas zur Mitte des Jahrhunderts. Andererseits hat sie ein Solidaritätspaket für diejenigen vereinbart, die von den Folgen des bereits stattfindenden Klimawandels besonders betroffen sind. In beiden Bereichen bleibt zu den Zielsetzungen und zur Umsetzung noch viel zu tun, gleichzeitig kann festgehalten werden:

Einen Monat nachdem Paris durch die Terroranschläge zum Symbol für Hass und Zerstörung wurde, ist die Stadt nun ein Symbol von Kooperation und Transformation. In einer Zeit globaler Krisen hat das UN-System in einer Sternstunde gezeigt, was es zu leisten imstande ist: Im multilateralen Rahmen kann es gelingen, bessere globale Kooperation zu organisieren – die einzige Möglichkeit, massive neue Krisen durch den Klimawandel in den kommenden Jahrzehnten zu verhindern. Das Abkommen ist in vielen Aspekten deutlich anspruchsvoller, als viele BeobachterInnen erwartet hatten.

In diesem Hintergrundpapier analysiert Germanwatch die wichtigsten Ergebnisse des Klimagipfels (Kapitel 1), stellt das Paris-Abkommen im Detail vor (Kapitel 2) und gibt einen Ausblick auf die nächsten klima- und energiepolitischen Schritte auf internationaler Ebene (Kapitel 3).

## Impressum

**AutorInnen:** Christoph Bals, Sönke Kreft & Lutz Weischer; mit Beiträgen von David Eckstein, Alpha Kaloga, Vera Künzel, Lisa Junghans, Inga Melchior, Laura Schäfer, Rixa Schwarz und Manfred Treber.

**Redaktion:** Daniela Baum, 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)

Januar 2016

Bestellnr: 16-2-04

ISBN 978-3-943704-41-9

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: [www.germanwatch.org/de/11492](http://www.germanwatch.org/de/11492)

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

<b>1</b>	<b>Einschätzung: Paris als Symbol für Kooperation und Transformation .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Das Paris-Abkommen im Detail .....</b>	<b>16</b>
2.1	Neue Weltordnung in der Klima- und Energiepolitik: gemeinsame Anstrengung mit differenzierten Beiträgen .....	16
2.2	Das Ambitionspaket.....	18
2.3	Ankündigungen und Initiativen in Paris.....	24
2.4	Das Solidaritätspaket .....	27
2.5	Finanzierung für Klimaschutz und Anpassung.....	29
<b>3</b>	<b>Ein internationaler Ausblick .....</b>	<b>33</b>

# 1 Einschätzung: Paris als Symbol für Kooperation und Transformation

Das Paris-Abkommen<sup>1</sup> ist das erste völkerrechtlich verbindliche Klimaabkommen, das Verpflichtungen für alle 195 Staaten enthält. Die Weltgemeinschaft verpflichtet sich darin einerseits auf ein Paket für ernsthaften Klimaschutz und das Ende von Kohle, Öl und Gas zur Mitte des Jahrhunderts und für das Ende aller Treibhausgase bis 2060–80<sup>2</sup>; andererseits hat sie ein Solidaritätspaket für diejenigen vereinbart, die von den Folgen des bereits stattfindenden Klimawandels besonders betroffen sind. In beiden Bereichen bleibt zu den Zielsetzungen und zur Umsetzung noch viel zu tun, gleichzeitig kann festgehalten werden:

Einen Monat nachdem Paris durch die Terroranschläge zum Symbol für Hass und Zerstörung wurde, ist die Stadt nun ein Symbol von Kooperation und Transformation. In einer Zeit globaler Krisen hat das UN-System in einer Sternstunde gezeigt, was es zu leisten imstande ist: Im multilateralen Rahmen kann es gelingen, bessere globale Kooperation zu organisieren. Und globale Kooperation ist die einzige Möglichkeit, massive neue Krisen durch den Klimawandel in den kommenden Jahrzehnten zu verhindern.

Das auf dem Klimagipfel COP 21 am 12.12.2015 verabschiedete Abkommen ist in vielen Aspekten deutlich anspruchsvoller, als die meisten BeobachterInnen erwartet hatten. Die Bereitschaft zahlreicher wichtiger Staaten zu einem Abkommen – insbesondere aber der Regierungen der USA und Chinas – hat den Weg dazu freigemacht. Die unerwartete Ambition lässt sich nur durch den Druck der kleinen und verletzlichen Staaten erklären, die im UN-Prozess eine Stimme haben, aber in keinem anderen Forum. Eine von den Marshallinseln angestoßene Ambitionsallianz spielte eine wichtige Rolle für den Erfolg. Wichtige Industrieländer – die EU, Norwegen, die Schweiz, die USA, dann auch Australien und Kanada – wie auch Schwellenländer (Mexiko, Brasilien) schlossen sich an. Deutschland spielte eine konstruktive Rolle beim Zustandekommen der Allianz.

Dass multilaterale Prozesse auch scheitern können, hatte der Klimagipfel in Kopenhagen 2009 gezeigt. Das in den Jahren vor und nach Kopenhagen zerstörte Vertrauen zwischen den RegierungsvertreterInnen konnte langsam wieder aufgebaut werden. Die intensive Vorbereitung des Gipfels durch Gespräche auf allen Ebenen, erhebliche Vorleistungen verschiedener Schwellen- und Industrieländer und die hervorragende diplomatische Leistung der französischen Präsidentschaft im Vorfeld und während des Gipfels haben dies ermöglicht.

Das Ergebnis von Paris ist aber nicht allein der Verdienst der beteiligten Regierungen. In den letzten Jahren ist eine immer besser aufgestellte internationale Klimabewegung entstanden. In Paris zeigte sich stärker als bei früheren Gipfeln, wie verschiedene Rollen innerhalb der Zivilgesellschaft ineinandergreifen können: Die ExpertInnen der Think-Tanks, die neue Ideen für die Architektur der internationalen Klimapolitik entwickeln; die VertreterInnen der NGOs, die als „LobbyistInnen“ für das öffentliche Gut Klima im Konferenzzentrum die Verhandlungen verfolgen und in Gesprächen mit Delegierten um die besten Formulierungen ringen; und die AktivistInnen, die den Protest gegen die Ungerechtigkeit des Klimawandels auf die Straße tragen. Es ist der Klimabewegung gelungen, die Forderungen von Menschen aus der ganzen Welt mit Nachdruck auf die Agenda zu setzen: Eine saubere Energiezukunft mit dem Ausstieg aus Kohle, Öl und Gas und 100 Prozent Erneuerbaren Energien bis 2050, eine Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs auf 1,5 Grad Celsius und gerechte Unterstützung für die Ärmsten und Verletzlichsten, die die Folgen des Klimawandels

---

<sup>1</sup> Originaltext des Abkommens: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>

<sup>2</sup> Climate Action Tracker

besonders spüren. Die geplante große Klimademonstration in Paris zum Auftakt des Klimagipfels war aufgrund des Ausnahmezustands nach den Terroranschlägen Mitte November verboten worden, es gab „nur“ eine offiziell geduldete, friedliche und kreative Menschenkette mit etwa 10.000 TeilnehmerInnen. Doch zugleich demonstrierten am 28. und 29.11. weltweit insgesamt 785.000 Menschen bei über 2300 Kundgebungen in 175 Ländern für eine gerechte und ehrgeizige Klimapolitik. Auch die vielen Proteste vor Ort gegen Braunkohletagebaue, Öl-Pipelines und andere fossile Energieprojekte, das Engagement für dezentrale erneuerbare Energieversorgung oder der immer häufiger von Erfolg gekrönte Versuch, juristische Grundsatzurteile etwa in den USA, Deutschland, den Niederlanden und Pakistan zu erwirken, haben in den letzten Jahren deutlich gemacht: Eine neue Energiezukunft ist im Entstehen – und sie ist von den meisten BürgerInnen gewollt.

### Die wichtigsten Ergebnisse von Paris

- **Drei langfristige Ziele:**
  - Begrenzung der Erwärmung auf deutlich unter 2 °C und Anstrengungen, um eine Begrenzung auf 1,5 °C zu erreichen.
  - Erhöhung der Fähigkeit zur Anpassung an den Klimawandel (Resilienz).
  - Umlenken aller Finanzströme, um sie mit diesen Klimazielen kompatibel zu machen.
- **Gemeinsames Emissionsziel:** Globales Ziel von Netto-Null-Treibhausgasemissionen in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts, was auch eine globale Dekarbonisierung bis Mitte des Jahrhunderts bedeutet.
- **Nationale Klimaziele:**
  - Verbindliche Verpflichtung aller Staaten, ihre Ziele einzureichen und Maßnahmen zu ergreifen, um die Ziele zu erreichen.
  - Nachschärfungsrunden alle fünf Jahre, beginnend 2018.
- **Kapazitätsaufbau:** Neuer Mechanismus zum Aufbau von Kapazitäten in Entwicklungsländern.
- **Finanzierung:**
  - Fortsetzung der Klimafinanzierung durch Industrieländer mit 100 Milliarden US-Dollar jährlich von 2020–25 plus freiwillige Ergänzung durch Schwellenländer. Danach Festlegung eines neuen, weitergehenden Ziels unter Berücksichtigung des Beitrags der Schwellenländer.
  - Regelmäßige Finanzierungsberichte und -zusagen der Geber alle zwei Jahre.
- **Klimawandelbedingte Schäden und Verluste:** Anerkennung als eigenes Thema.
- **Berichte:** Verbessertes einheitliches Berichtswesen.

### Signal für die Globale Energiewende

Das Paris-Abkommen hat das Potenzial, trotz aller zu erwartenden Widerstände die Energieversorgung weltweit umzugestalten, denn es sendet ein starkes Signal für den zügigen Ausstieg aus Kohle, Öl und Gas in den nächsten Jahrzehnten. Zum ersten Mal haben die Staaten der Welt sich im Konsens auf eine globale Energiewende geeinigt und verschiedene Umsetzungsmechanismen dafür beschlossen. Hier greifen fünf Elemente ineinander:

- **Erstens** wird die Temperaturobergrenze nun auf völkerrechtlich neuem Niveau verbindlich verankert und verschärft. Die Erhöhung der globalen Durchschnittstemperatur gegenüber dem

Beginn der Industrialisierung soll nun auf „deutlich unter 2 °C“ begrenzt werden und es sollen darüber hinaus Anstrengungen unternommen werden, sie auf 1,5 °C zu begrenzen.

- **Zweitens** werden diese abstrakten Temperaturziele in ein konkretes, wissenschaftlich untermauertes Ziel für die Entwicklung der Treibhausgasemissionen übersetzt, nämlich Netto-Null-Emissionen in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts. Die Konkretisierung erfolgt auf Grundlage der bestverfügbaren Wissenschaft – der Weltklimarat IPCC hält Treibhausneutralität zwischen 2060 und 2080 für notwendig. Dies schließt die Dekarbonisierung – also das Ende der CO<sub>2</sub>-Emissionen, die bei der Verbrennung von Kohle, Öl und Gas entstehen – bis Mitte des Jahrhunderts ein, geht aber noch weiter, weil auch andere Sektoren einbezogen sind und deren Treibhausgase auf null zurückgefahren werden müssen.
- **Drittens** werden alle Staaten aufgefordert, bis 2020 nationale Strategien einzureichen, wie sie diese Ziele bis Mitte des Jahrhunderts erreichen wollen. Industrieländer, die bereits Ziele für 2050 haben, können ihre Ziele im Licht der ambitionierten Temperaturlimits des Pariser Abkommens weiterentwickeln, Schwellen- und Entwicklungsländer können auf den Erfahrungen der INDC<sup>3</sup>-Erstellung aufbauen und erste Langfristvisionen bzw. -strategien entwickeln.
- **Viertens** sollen die kurzfristigen Klimaschutzziele, die bislang bei weitem nicht ausreichend sind, um das Langfristziel zu erreichen, alle fünf Jahre überprüft und erhöht werden. Es ist gelungen, dass es die erste Nachbesserungsrunde für die Klimaziele bis 2030 bereits 2018–2020 geben wird (vgl. Abbildung 1, S. 7). Bereits 2016 soll es einen Dialog darüber geben, die Ziele insbesondere der Industrieländer für 2020 noch nachzubessern.
- **Fünftens** schließlich verpflichten sich die Staaten in einem weiteren Langfristziel gemeinsam, die Finanzströme so umzuschichten, dass die Klimaziele erreicht werden.

Nun sind die nationalen Regierungen, Investoren und die Zivilgesellschaft am Zug. Sie müssen die Weichen auf Verschärfung der Klima- und Energieziele sowie zügige Implementierung stellen. Der erste internationale Glaubwürdigkeitstest steht bereits 2016 an. Dann sollen beim Klimagipfel in Marrakesch die aktuell gültigen Klimaziele für die Zeit bis 2020, also für die Zeit vor der ersten Verpflichtungsperiode (2020–25) des Klimaabkommens, überprüft werden. Dabei soll ein besonderer Schwerpunkt auf den Industrieländern liegen, da nur diese vor der ersten Verpflichtungsperiode von Paris formale Pflichten haben. Fortschritte sind einerseits für die Einhaltung der Temperaturobergrenze entscheidend – die nächsten vier Jahre dürfen nicht ungenutzt verstreichen – und andererseits wichtig für den Vertrauensaufbau mit den Schwellen- und Entwicklungsländern.

Die britische Wirtschaftszeitschrift „The Economist“ hebt hervor, wie wichtig dieser Fünfklang für die Umgestaltung des globalen Energiesektors ist: „Die vielleicht bedeutendste Wirkung des Pariser Abkommens in den kommenden Jahren wird das Signal sein, das es an Investoren sendet: Die vereinten Regierungen der Welt erklären, dass das Zeitalter der fossilen Energien beginnt zu Ende zu gehen [...] Nach Paris erscheint der Glaube, dass Regierungen bei ihren angekündigten grünen Strategien Kurs halten werden, besser begründet – und die Idee, in ein Kohlebergwerk zu investieren, erscheint riskanter.“<sup>4</sup> Ähnlich wurde das Pariser Ergebnis von vielen Medien aufgegriffen. Die Nachrichtenagentur Reuters titelte etwa: „Mit einem weichenstellenden Klimaabkommen markiert die Welt den Abschied von fossilen Brennstoffen.“<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Die sogenannten *intended nationally determined contributions* (INDCs) sind beabsichtigte Klimaschutzziele, die die meisten Staaten bereits vor dem Pariser Gipfel eingereicht hatten.

<sup>4</sup> eigene Übersetzung nach: [www.economist.com/news/international/21683990-paris-agreement-climate-change-talks](http://www.economist.com/news/international/21683990-paris-agreement-climate-change-talks)

<sup>5</sup> eigene Übersetzung nach: [www.reuters.com/article/us-climatechange-summit-idUSKBN0TV04L20151213](http://www.reuters.com/article/us-climatechange-summit-idUSKBN0TV04L20151213)

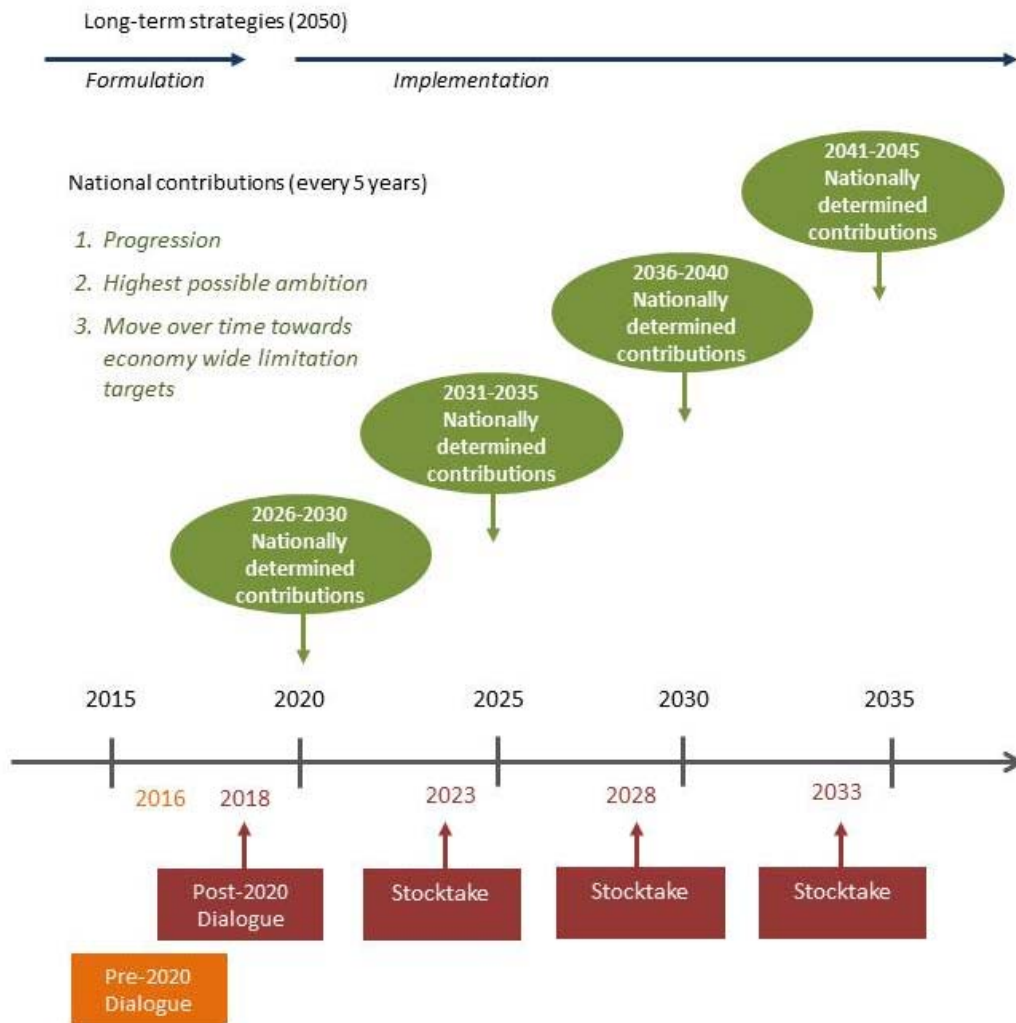


Abbildung 1: Regelmäßige Überprüfungen laut Paris-Abkommen

Quelle: eigene Darstellung

Tatsächlich mehren sich die Anzeichen, dass das Paris-Abkommen den Wendepunkt für den internationalen Kohleverbrauch markieren könnte. Nach mehr als einer Dekade des aggressiven Wachstums steigt dieser global inzwischen nicht mehr – und es ist unwahrscheinlich, dass sich das in absehbarer Zeit wieder ändert. Die Internationale Energieagentur IEA hat ihre Abschätzung in Bezug auf den Kohleverbrauch in fünf Jahren um 500 Millionen Tonnen Kohleäquivalent (Mtce) nach unten korrigiert<sup>6</sup>. Der Bericht, der kurz vor dem Klimagipfel geschrieben wurde, gab als Hauptgründe die Entwicklung in China und die möglichen Konsequenzen des Pariser Abkommens an. In China, dem mit Abstand wichtigsten Kohleverbrauchsland, schrumpfte zum ersten Mal seit 1982 der Kohleverbrauch in zwei Folgejahren (2014 und 2015), und zwar mit zunehmender Tendenz. Die Nachfrage nach Kohle, die von 2010 bis 2013 jedes Jahr um durchschnittlich 3,3 Prozent zugenommen habe, werde – so die IEA – bis 2020 auf eine Zunahme von 0,8 Prozent jährlich in China schrumpfen. Der Anteil der Kohle an der Energieproduktion werde von 41 auf 37 Prozent zurückgehen.

<sup>6</sup> IEA, Medium-Term Coal Market Report 2015, Market Analysis and Forecasts to 2020; [http://www.iea.org/bookshop/712-Medium-Term\\_Coal\\_Market\\_Report\\_2015](http://www.iea.org/bookshop/712-Medium-Term_Coal_Market_Report_2015)

Inzwischen – nach dem unerwartet stark ausgefallenen Paris-Abkommen – gibt es die ersten ernst zu nehmenden Kommentatoren, die den IEA-Bericht, der vor Paris geschrieben worden war, als noch deutlich zu optimistisch aus Sicht der Kohle und zu pessimistisch aus Sicht des Klimaschutzes einschätzen<sup>7</sup>. Das IEEFA-Institut aus den USA analysiert, die globale Politikentwicklung nach Paris werde weltweit zu einem strukturellen Wandel und einem Investitionsumschwung von Kohle und anderen fossilen Energieträgern hin zu Energieeffizienz, Erneuerbaren Energien und Speichertechnologien führen. Es stützt die Prognose auf folgende Indizien:

1. Der Kohleverbrauch des größten Kohlenutzers China hatte seinen Höhepunkt in 2013. Seitdem sinkt die eigene Kohleproduktion.
2. Noch stärker sinken die Kohleimporte Chinas. So hat das Land 2015 30 Prozent weniger Kohle importiert als im Vorjahr.
3. Aber auch die Kohleimporte Indiens, des anderen Giganten in Asien, sanken 2015 um 12 Prozent.
4. Die Kosten von Solarenergie in Indien haben bereits die Netzparitätät<sup>8</sup> gegenüber Importkohle unterschritten.
5. Die Kohlenutzung in den USA ist alleine im Jahr 2015 um zehn Prozent gesunken.
6. Vom Paris-Abkommen ist nun weiterer Schwung für verringerten Einsatz von Kohle weltweit zu erwarten.
7. Angesichts der Risiken von „*stranded assets*“ (gescheitertes Kapital) sinken nun auch die Aktienkurse von Kohleunternehmen. Im Monat Dezember bis zum 17.12. sanken die Kurse von Peabody Energy um 37 Prozent, von Consol Energy um 13 Prozent, von Whitehaven Coal um 30 Prozent, von China Shenhua um 7 Prozent, von Adaro Energy (Indonesien) um 13 Prozent und von Stanmore Coal um 32 Prozent.
8. Bei den Ankündigungen der Kohleindustrie, den Gegentrends durch das Setzen auf „saubere Kohle“ zu trotzen, sieht IEEFA wenig Substanz. Das Institut verweist darauf, dass die Kapitalkosten von CCS (CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung) wesentlich höher als von üblichen Kohlekraftwerken seien und sich die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Erneuerbaren Energien, deren Kosten weiter sinken, damit deutlich weiter verschlechtern würde.
9. IEEFA kritisiert, die IEA-Analyse sei auch deshalb zu vorsichtig, weil die einflussreiche westliche Kohleindustrie, etwa aus Australien, in den relevanten Gremien der IEA gut vertreten sei, die von China und Indien aber fehle.

Klar ist nach dem Klimaabkommen von Paris: Eine massive Trendwende bei der Kohle – und dann auch den anderen fossilen Energieträgern – ist unausweichlich, wenn die Welt tatsächlich noch eine Chance haben will, den Temperaturanstieg auf weniger als 2 °C, geschweige denn 1,5 °C, zu begrenzen. Wenn alle Kohlekraftwerke tatsächlich gebaut würden, die zu Beginn der Pariser Verhandlungen weltweit noch geplant waren, dann wären die Emissionen der Kohleverstromung viermal höher als mit einem Zwei-Grad-Pfad vereinbar<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Institute for Energy Economics and Financial Analysis (IEEFA), IEEFA-Review, Global Coal Outlook Remains Dim, 17.12.2015, <http://ieefa.org/ieefa-review-global-coal-outlook-remains-dim/>;

<sup>8</sup> Netzparitätät ist der Zustand gleicher Stromgestehungskosten erneuerbarer Energieträger im Vergleich zum Strompreis konventioneller elektrischer Energie. Dabei werden allerdings nur die Kosten von Einzelanlagen verglichen, nicht die Systemkosten, die durch die Flexibilität in einem von Sonne und Wind dominierten System dennoch höher liegen können.

<sup>9</sup> Vgl. Climate Tracker: Coal plants could wipe out hope of holding warming below 2 °C and threaten achievements of INDCs, 1.12.2015, <http://climateactiontracker.org/news/248/The-Coal-Gap.html>



## Ein verbindliches Abkommen als Treiber von Investitionsentscheidungen<sup>10</sup>

Die intelligente Kombination aus verbindlichen und nicht-verbindlichen Elementen im Paris-Abkommen gibt Anlass zur Hoffnung, dass das Abkommen tatsächlich eine Wende in Bezug auf CO<sub>2</sub>-intensive Investitionen einleiten könnte. Das Paris-Abkommen ist – sobald es in Kraft getreten ist<sup>11</sup> – das erste universale, gesetzlich bindende Abkommen, das den menschengemachten Klimawandel unter internationalem Recht adressiert. Das Gesamtabkommen hat rechtlich verbindlichen Charakter. Es ist damit Ausdruck des höchsten politischen Willens, der in einem völkerrechtlichen Vertrag ausgedrückt werden kann. Es ist dauerhaft – und damit geeignet, in den verschiedenen Regionen der Welt nationale Rahmensetzungen, Regulierungen und Politiken im Sinne der Ziele des Abkommens wahrscheinlicher zu machen. Die Bereitschaft der internationalen Staatengemeinschaft für ein rechtlich verbindliches Abkommen sendet ein starkes Signal an Planer, Investoren, Unternehmen und Zivilgesellschaft, dass die Politik gewillt ist, Klimapolitik zu implementieren. Dies ist wichtig angesichts der heftigen politischen Auseinandersetzungen, die in vielen Regionen der Welt mit der notwendigen Wende der Investitionspolitik im Energie-, Verkehrs- und Landwirtschaftsbereich absehbar sind. Jedes Land erklärt nun mit dem Abkommen seine Bereitschaft, dass es von internationalem Recht gebunden sein will. Nach dem Beschluss von Paris muss deshalb in den nächsten Monaten jedes Land seinem eigenen nationalen Bewilligungsprozess folgen, bevor es dem internationalen Abkommen beitreten kann.

Das Paris-Abkommen unterscheidet sich durch seinen Charakter als universales Abkommen mit rechtlich verbindlichen *Verpflichtungen für alle* Staaten fundamental vom Kyoto-Protokoll. Dort hatte nur eine kleine Gruppe von Staaten – alles Industriestaaten – verbindliche Emissionsreduktionsziele akzeptiert. Mit der Ausnahme von Kanada haben alle Staaten, die verbindliche Verpflichtungen im Kyoto-Protokoll übernahmen und dieses ratifizierten, die ihnen gesetzten Klimaziele erreicht – wenn auch bisweilen mit Hilfe von nach dem Kyoto-Protokoll legalen Schlupflöchern. Der universale Charakter des Paris-Abkommens erzwingt eine geeignete Balance zwischen Zielen für alle und der Berücksichtigung des unterschiedlichen Entwicklungsstandes der Länder.

Die Ziele der Staaten selber sind nicht Teil des Abkommens und deshalb nicht international rechtlich verbindlich. Aber alle Staaten sind verpflichtet, ihre Ziele vorzubereiten, zu kommunizieren und dauerhaft weiterzuentwickeln. Es wird erwartet, dass zumindest die großen Emittenten die gesetzten Ziele bald schon *national* rechtlich verbindlich umsetzen. Das ist nach dem Paris-Abkommen und dem hoffentlich zügigen Inkrafttreten desselben das nächste Signal, auf das die internationalen Investoren warten. Durch diese Art der Kombination

- eines rechtlich verbindlichen Abkommens mit globalen Zielen,
- mit international nicht rechtlich verbindlichen nationalen Zielen,
- aber wiederum der Verpflichtung dazu, diese Ziele vorzubereiten, darüber zu berichten und sie weiterzuentwickeln,
- sowie der damit verknüpften Erwartung einer *national* rechtlich verbindlichen Implementierung (etwa im Rahmen der EU-Gesetzgebung, des chinesischen Fünf-Jahres-Plans oder eines Regulierungspaketes in den USA)

---

<sup>10</sup> Vgl. zu diesem Abschnitt Jennifer Morgan, Eliza Northrop: Form AND Function: Why the Paris Agreement's Legal Form Is So Important, December 16, 2015, [www.wri.org/blog/2015/12/form-and-function-why-paris-agreement%E2%80%99s-legal-form-so-important](http://www.wri.org/blog/2015/12/form-and-function-why-paris-agreement%E2%80%99s-legal-form-so-important)

<sup>11</sup> Dies geschieht (gemäß Art. 21.1), sobald mindestens 55 Vertragsparteien der UN-Klimarahmenkonvention, die zusammen für mindestens 55 Prozent der gesamten globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich sind, das Abkommen nicht nur unterschrieben, sondern formal angenommen haben (formale Wege hierfür sind je nach den eigenen Bestimmungen der Vertragspartei: Ratifikation, Akzeptieren, Zustimmung oder Beitritt).

will die Staatengemeinschaft die Wahrscheinlichkeit der Implementierung erhöhen. Gleichzeitig will sie damit ein Scheitern des Abkommens durch Nicht-Beitritt relevanter Staaten(gruppen) vermeiden. Bei einigen Staaten – allen voran den USA – hätten *international* verbindliche Ziele im Abkommen die Hürden für eine Ratifizierung und Implementierung fast unerreichbar hoch gelegt.

Das Abkommen legt auch fest, dass es alle fünf Jahre eine gemeinsame Nachbesserungs- und Weiterentwicklungsrunde der vereinbarten Ziele geben wird. In diesem Kontext gibt es die Möglichkeit, die Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen zu prüfen – und die Staaten dem Kreuzfeuer der öffentlichen Kritik der Weltgesellschaft zu unterwerfen. Mindestens alle fünf Jahre wird die weltweite Öffentlichkeit neuen Druck auf die Staaten ausüben, ihre Ziele zu erfüllen und nachzubessern.

Viele Beobachter hatten nicht erwartet, so viele rechtlich verbindliche Elemente im neuen Abkommen zu sehen:

Jeder Staat wird verpflichtet, seine Emissionen in der gleichen Art und Weise zu messen und sie in derselben Häufigkeit und im selben Format zu berichten. Jedes Land muss nationale Ziele und Politiken vorbereiten, kommunizieren und beibehalten. Es muss alle fünf Jahre ein neues Ziel vorlegen, das nicht hinter das vorherige zurückfällt, und es ist rechenschaftspflichtig in Bezug auf sein Ziel. Außerdem muss es auch die Anpassungsplanung vorantreiben.

Auch muss jedes Land regelmäßig ein nationales Inventar sowie notwendige Informationen vorlegen, um den Prozess der Implementierung und Zielerreichung zu demonstrieren. Diese Informationen werden einer unabhängigen technischen Überprüfung unterworfen und multilateral Vorschläge für weitere Fortschritte und Verbesserungen gemacht. Die ärmeren Entwicklungsländer werden dauerhaft beim Aufbau der Kapazität für Transparenz unterstützt.

Rechtlich verbindlich ist auch die Finanzverpflichtung der Industrieländer, die ärmeren Entwicklungsländer bei Klimaschutz und Anpassung zu unterstützen.

Die Ernsthaftigkeit des Paris-Abkommens wird auch dadurch untermauert, dass es einen Erfüllungsmechanismus gibt für Staaten, bei denen die Implementierung der Ziele fraglich ist. Dieser soll unterstützend und nicht durch Sanktionen aktiv werden. In gewisser Weise ähnelt dieser Erfüllungsmechanismus des rechtlich verbindlichen Paris-Abkommen der Arbeit von Kreditrating-Agenturen. Es gibt zwar keine offensichtliche Strafe bei Fehlverhalten, aber in einem solchen Fall droht der Verlust von Glaubwürdigkeit, politischem Gewicht und diplomatischem Ansehen. Dies kann erhebliche politische und wirtschaftliche Konsequenzen in anderen Politik- und Wirtschaftsbereichen haben.

## **Jetzt kommt es auf die Umsetzung und Nachbesserung an**

So wichtig das neue Paris-Abkommen und seine Signale sind: Es ist keineswegs so, dass es auf einen Schlag das Klimaproblem gelöst hätte. Die großen Eisschilde bleiben gefährdet, Ozeananstieg und -versauerung schreiten zunächst unverzögert fort, Waldökosysteme und Korallenriffe sind unter Stress, zehntausende Menschen sterben jährlich durch Hitzewellen, Dürren, Stürme und Überflutungen. Die in Paris vorgelegten nationalen Klimaziele würden selbst bei vollständiger Umsetzung die Erwärmung lediglich auf etwa 3 °C begrenzen – noch immer weit entfernt von der Großgefahrsschwelle von 2 oder gar 1,5 °C.

Und auch ein gelungener internationaler Klimagipfel kann die notwendigen Entscheidungen von Regierungen, Investoren ebenso wie den notwendigen Druck der Zivilgesellschaft nur wahrscheinlicher machen und nicht garantieren. Dieser Gipfel hat die bislang sehr geringe Wahrscheinlichkeit, dass die Kehrtwende gelingt, deutlich gesteigert. Nicht mehr – aber auch nicht weniger.

## Solidaritätspaket: Wichtige Grundlage für Stärkung in den nächsten Jahren

Das Paris-Abkommen setzt nicht nur neue Maßstäbe für den globalen Klimaschutz. Es enthält auch wichtige Aussagen dazu, wie die Unterstützung für die Ärmsten und Verletzlichsten organisiert werden muss, die unter den Folgen des Klimawandels leiden. Dieses Solidaritätspaket wird in den nächsten Jahren weiter gestärkt werden müssen, vor allem was langfristig verlässliche und ausreichende Finanzierung durch die Industrieländer und zunehmend die Öl- und Schwellenländer angeht. Das Solidaritätspaket hat mehrere Aspekte:

- **Erstens** wurde die Forderung der kleinen Inselstaaten und weiterer verletzlicher Länder aufgegriffen, die Temperaturobergrenze zu verschärfen, auf „deutlich unter 2 °C“, verbunden mit Anstrengungen für 1,5 °C.
- **Zweitens** wurde ein Langfristziel für Anpassung formuliert. Dieses macht deutlich, dass die besonders betroffenen Staaten nicht alleine gelassen werden sollen, sondern die internationale Gemeinschaft verpflichtet ist, deren Anpassungs- und Schadensbewältigungsstrategien international zu unterstützen.
- **Drittens** wurde als weiteres Langfristziel formuliert, dass die weltweiten Finanzflüsse mit einer klimagerechten Entwicklung vereinbar sein müssen. Dies beinhaltet die Herausforderung, Billionen umzuschichten, statt in fossile bzw. durch Klimarisiken gefährdete Infrastruktur zu investieren.
- **Viertens** ist es gelungen, das Thema der inzwischen – selbst bei ambitionierten Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen – unvermeidlich gewordenen *Schäden und Verluste* dauerhaft im Abkommen zu verankern. In diesem Zusammenhang sollen unter anderem auch Empfehlungen zum Umgang mit klimabedingter Migration entwickelt werden.
- **Fünftens** werden die Industrieländer weiterhin verpflichtet, finanzielle Beiträge für Klimaschutz und -anpassung in Entwicklungsländern zu leisten, die auf dem bisher erreichten Niveau aufbauen und nicht dahinter zurückfallen dürfen. Auf freiwilliger Basis sollen auch reichere Länder aus der alten Gruppe der Entwicklungsländer einen Beitrag leisten.

Allerdings wird das Abkommen der wichtigen Rolle, die Finanzierung für die Transformation spielen muss, nicht vollständig gerecht. Zwar wird die Vorhersehbarkeit durch die Zusage der Industrieländer, 2020–2025 jährlich 100 Mrd. US-Dollar zu mobilisieren, deutlich gesteigert. Die einzelnen Industrieländer müssen alle zwei Jahre neue Finanzzusagen machen. Auch gibt es die Zusage, dass das nächste kollektive Ziel über die 100 Milliarden US-Dollar hinausgehen wird. Allerdings wird es 2025 eine heftige Debatte geben, in welchem Ausmaß Schwellenländer am Gesamtziel oder zumindest an dem Zuwachs über die 100 Milliarden hinaus beteiligt werden. Es fehlen noch konkrete Aussagen zum Beispiel zum Abbau von Investitionen in fossile Energien und für die Etablierung eines CO<sub>2</sub>-Preises, um das Langfristziel von der Umlenkung der Finanzströme mit Leben zu füllen. Hier sind in den nächsten Jahren noch wichtige Auseinandersetzungen zu führen. Insbesondere den G20-Gipfeln kommt hier eine wichtige Rolle zu.

## Eine neue Weltordnung in der Energie- und Klimapolitik

Am stärksten vom Scheitern bedroht war der Gipfel durch die Frage, wie die Pflichtenverteilung der Staaten in einer Welt aussieht, in der die alte Klassifizierung in Industrie- und Entwicklungsländer nicht mehr so einfach passt. Dies können die folgenden Zahlen verdeutlichen: Die zehn Prozent der reichsten Menschen auf dem Planeten sind für etwa 45 Prozent der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich. Immer noch leben etwa 70 Prozent dieser reichsten zehn Prozent in Industrieländern, aber bereits 30 Prozent in Schwellenländern. Die ärmere Hälfte der Menschen ist

aber nur für 13 Prozent der globalen Emissionen verantwortlich<sup>12</sup>. Diese Zahlen zeigen einerseits, dass die Gerechtigkeitsfrage hoch aktuell ist und es keine vernünftige Lösung der Klimakrise gibt, wenn Gerechtigkeitsprinzipien nicht ernsthaft verankert werden. Andererseits zeigt sich, dass die alten Schubladen – Industrie- und Entwicklungsländer – nicht mehr ausreichend trennscharf greifen, auch wenn der größte Anteil der hoch emittierenden Menschen immer noch in den Industrieländern lebt. Nicht zuletzt aber zeigt sich, dass es angesichts der größer werdenden Kluft zwischen Arm und Reich jeweils spezieller Klimaschutz-Strategien zum einen für die zehn Prozent der reichsten Menschen, dann für die globale Mittelschicht, die zur reicheren Hälfte der Menschen gehört, und schließlich für den Zugang zu sauberer Energie für die ärmere Hälfte der Menschheit bedarf.

Als Ansatz zu einer Lösung der Gerechtigkeitsfrage wurde im neuen Abkommen eine dynamische Interpretation der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ verankert. Diese dynamische Interpretation findet sich in unterschiedlicher Ausführung sowohl bei den Klimazielen, bei der Verantwortung für Finanzierung als auch bei den Transparenzpflichten. Sie baut immer auf drei Prinzipien auf: Es gibt erstens ein gemeinsames Ziel. Zweitens müssen die Industrieländer die Führung übernehmen. Drittens aber sollen die Entwicklungs- und Schwellenländer schrittweise in mehr Verantwortung hineinwachsen.

Der erfolgreiche Abschluss des Pariser Gipfels wurde möglich, weil alle Vertragsstaaten ihre Positionen und Interessen an vielen Stellen in der endgültigen Fassung des Abkommens wiederfanden und gleichzeitig allen Staaten auch Zugeständnisse abgefordert wurden. Bei der Vorlage des vorletzten Textes zwang der COP-Präsident Fabius alle wichtigen Länder und Ländergruppen, einen wichtigen Schritt über ihre roten Linien hinauszugehen. Der französische Außenminister Fabius und sein Team lieferten ein Musterbeispiel wirksamer Klimadiplomatie ab.

Es waren gerade die vielen kleinen, oft verletzlichen Staaten, die in keinem anderen Forum als der UN eine Stimme haben – vor allem kleine Inselstaaten und Akteure aus der Gruppe der ärmsten Länder (*least developed countries*) –, die die Ambition des Gipfels hochtrieben. Einige Schwellenländer, insbesondere Brasilien und Mexiko sowie Südafrika, haben eine wichtige Rolle als Brückenbauer gespielt. Insgesamt hat die UN in einer Zeit der Krisen gezeigt, dass sie mehr Handlungsfähigkeit hat, als viele ihr zutrauen. Aber es wurde auch deutlich, wie sorgfältig ein solcher Prozess über Jahre hinweg vorbereitet sein muss, damit er zum Erfolg führen kann.

Eine weitere Grundlage für den Konsens war, dass die Regierungschefs aus den USA und China ein positives Ergebnis wollten. Die lange Zeit sehr harte Verhandlungsposition von China hat den Industriestaaten einiges abgetrotzt, aber letztlich war auch China an einer wirksamen und ehrgeizigen Einigung interessiert. Die Strategie der USA war auch durch die Sorge bestimmt, ein Abkommen zu erhalten, das zuhause durch den Kongress ratifiziert werden müsste. Noch in den letzten Stunden musste deshalb eine Verpflichtung zum Handeln in eine weniger verbindliche Sollbestimmung verändert werden.

Während in der EU Polen in der ersten Woche intern teilweise noch quer schoss, spielte die EU insgesamt in der zweiten Woche eine konstruktive Rolle. Die deutsche Delegation hatte schon seit Monaten und dann auch auf der Konferenz eine Reihe der „Hingucker“ platziert. Die deutsche Kanzlerin hatte die Dekarbonisierungsdebatte beim G7-Gipfel auf Schloss Elmau im Juni auf die weltweite Agenda gesetzt. Nun wurde beim Pariser Gipfel gar „Dekarbonisierung plus“ beschlossen. Weitere Zusagen für Klimafinanzierung wurden möglich, weil Deutschland mit der Ankündi-

---

<sup>12</sup> Lucas Chancel, Iddri & Paris School of Economics, Thomas Piketty, Paris School of Economics, Carbon and inequality: From Kyoto to Paris, 3rd November, 2015: "Top 10% emitters contribute to about 45% of global emissions, while bottom 50% emitters contribute to 13% of global emissions. Top 10% emitters live on all continents, with one third of them from emerging countries" (p2); <http://piketty.pse.ens.fr/files/ChancelPiketty2015.pdf>

gung der Verdoppelung der Klimafinanzierung vorgeprescht war und so die anderen Industriestaaten unter Druck gesetzt hat. Auf der Konferenz war Deutschland zudem stark daran beteiligt, dass die Ambitionsallianz entstand und immer weiter wuchs. Aber nun gilt: Wer international die Dekarbonisierung durchsetzt, der muss zuhause auch den Ausstieg aus Kohle, Öl und Gas umsetzen.

### **Entscheidend für den Erfolg von Paris: Ehrgeizige nationale Umsetzung**

Das Signal aus Paris muss von Regierungen umgesetzt werden. In Deutschland steht damit ab sofort die Zukunft der Kohle auf der Tagesordnung. Weder die erforderliche Dekarbonisierung bis Mitte des Jahrhunderts noch die Klimaziele der Bundesregierung von 40 Prozent CO<sub>2</sub>-Reduktion bis 2020 und 55 Prozent weniger CO<sub>2</sub> bis 2030 lassen sich ohne deutlich weniger Kohlenutzung erreichen. Bundesumweltministerin Barbara Hendricks hat bereits darauf hingewiesen, dass die logische Folge aus Paris der Kohleausstieg bis 2035 oder spätestens 2040 sei. Die Bundeskanzlerin und der Bundeswirtschaftsminister müssen sie unterstützen und eine Entscheidung für einen geordneten und sozialverträglichen Ausstieg aus der Kohle in der Regierung durchsetzen. Der Deutsche Gewerkschaftsbund reagierte auf Paris konstruktiv: „Die nun vereinbarten internationalen Ziele müssen jetzt auf die europäische und die jeweilige nationale Ebene übertragen werden. Dafür brauchen wir einen Handlungsrahmen, der regelt, wie mit Innovationen und Investitionen ein klimaverträglicher Umbau der Wirtschaft organisiert werden kann – und der Wettbewerbsverzerrungen und Strukturbrüche weitgehend zu vermeiden hilft.“<sup>13</sup>

Die EU muss ihre Klimaziele erhöhen, denn sie sind mit den Langfristzielen des Paris-Abkommens nicht vereinbar. Die Ziele für 2020 sollten sofort angehoben werden, schon beim Klimagipfel 2016 in Marrakesch ist das Thema der unzureichenden 2020-Ziele der Industrieländer auf der Tagesordnung. 2018–2020 muss die EU dann in der Nachschärfungsrunde für die 2030-Ziele eine Zielerhöhung ankündigen. Um auf einen kostengünstigen Zwei-Grad-Pfad zu kommen, wäre hier eine CO<sub>2</sub>-Reduktion von mindestens 55 Prozent notwendig. Das Argument, dass Europa alleine stehe und der Rest der Welt nicht handle, zieht nicht mehr – so sehr die Verbände der Deutschen Industrie (BDI) und insbesondere der Chemischen Industrie (VCI) es drehleierartig wiederholen. Im Gegenteil: Gerade jetzt, wo sich ein weltweiter Wettbewerb um die Gestaltung einer neuen Energiezukunft abzeichnet, droht die EU den Anschluss zu verlieren. So zeigt etwa der „Climate Action Tracker“ der Forschungsinstitute Climate Analytics, Ecofys, New Climate Institute und Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, dass die EU nur im Mittelfeld der eingereichten 2030-Ziele liegt<sup>14</sup>, gemeinsam mit den USA, Brasilien, China und Indien. Länder wie Costa Rica, Marokko und Äthiopien haben sich ambitioniertere Ziele gesetzt.

Die nach dem Abkommen direkt gesunkenen Börsenkurse für fossile Unternehmen, ebenso wie die steigenden Börsenkurse für Unternehmen im Bereich Erneuerbare Energien zeigen, dass Investoren bereits beginnen, Konsequenzen zu ziehen. Die Aktie von Peabody, dem größten privaten Kohlebergbau-Unternehmen der Welt, fiel um über zwölf Prozent an einem Tag. Solarunternehmen legten zwischen fünf und acht Prozent zu.<sup>15</sup> Das Paris-Abkommen wird so auch einen neuen Schub für die „Divestment“-Bewegung bringen, die sich dafür einsetzt, Investitionen aus fossilen Brennstoffen abzuziehen.

Allerdings werden weder Regierungen noch Investoren im ausreichenden Maße handeln ohne eine aktive und strategisch aufgestellte Zivilgesellschaft, die Druck macht, gesellschaftliche Allianzen aufbaut und – dies bezieht sich insbesondere auf die globale Mittel- und Oberschicht – ihr Kaufverhalten umstellt. Beachtlich ist, wie vielstimmig nach Paris der Chor derjenigen geworden ist, die

---

<sup>13</sup> <http://www.dgb.de/presse/++co++8c35d368-a0bb-11e5-b1f9-52540023ef1a>

<sup>14</sup> Climate Action Tracker, Tracking INDCs, State of Play, 7 December 2015: <http://climateactiontracker.org/indcs.html>;

<sup>15</sup> <http://www.reuters.com/article/us-climatechange-summit-stocks-idUSKBN0TX22A20151214>

jetzt eine ambitionierte Umsetzung fordern – weit über die klassischen Umweltverbände hinaus. So forderten 34 führende deutsche Unternehmen in einer Erklärung als Konsequenz des Pariser Klimagipfels ehrgeizigere Klimaziele von Deutschland und der EU (siehe Kasten unten). Zunehmend kommt auch von verschiedenen Kirchen und Religionen Unterstützung. So drängte etwa Papst Franziskus darauf, das Abkommen nun „prompt umzusetzen“.

### **Unternehmenserklärung zum Klimaabkommen von Paris: „Paris macht die globale Energiewende unumkehrbar“**

34 große und mittelständische deutsche Unternehmen aus einer großen Bandbreite von Branchen haben am Tag nach der Beendigung des Pariser Klimagipfels in einer Erklärung ehrgeizigeren Klimaschutz gefordert. Die vollständige Erklärung ist abrufbar unter [www.germanwatch.org/de/11433](http://www.germanwatch.org/de/11433). Auszüge daraus:

„Wir, Unternehmen aus vielen Branchen der deutschen Wirtschaft, unterstützt durch Verbände aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft, freuen uns, dass es in Paris gelungen ist, ein Erwärmungslimit von „deutlich unter“ 2 °C mit einer möglichen Verschärfung auf 1,5 °C in einem völkerrechtlichen Abkommen zu vereinbaren. Wir begrüßen das Ziel zur CO<sub>2</sub>-Neutralität der Weltwirtschaft in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts. [...] Die Regierungen weltweit wollen ernst damit machen, in Übereinstimmung mit den Ergebnissen der Klimawissenschaft deutlich vor Ende des Jahrhunderts aus den fossilen Energieträgern auszusteigen. [...] Unsere Unternehmen übernehmen Verantwortung. Wir werden unseren Beitrag dazu leisten, den globalen Temperaturanstieg auf weniger als 2 °C zu begrenzen. Wir verpflichten uns, die beginnende globale Trendwende als Vorreiter voranzubringen. Von der deutschen und europäischen Politik erwarten wir dafür klare, langfristige und ambitionierte Rahmenbedingungen. [...] Das betrifft insbesondere:

1. eine Strategie zur Nachschärfung der Maßnahmen des Klimaschutzaktionsprogramms, damit die deutschen Energie- und Emissionsziele bis 2020 in allen Sektoren erreicht werden.
2. einen ambitionierten Klimaschutzplan 2050 für Deutschland, der sich an den im Energiekonzept vereinbarten nationalen Energie- und Emissionsreduktionszielen für 2030, 2040 und 2050 verbindlich orientiert. Der Klimaschutzplan soll sich für 2050 am oberen Rand des Zielkorridors von 80 bis 95 Prozent Reduktion der Treibhausgasemissionen orientieren. [...]
3. eine weitergehende Reform des europäischen Emissionshandels, die ein investitionsrelevantes CO<sub>2</sub>-Preissignal bewirkt. [...]
4. schnelleren Fortschritt bei der Energieeffizienz-Gesetzgebung und ihrer Umsetzung. [...]
5. politische und finanzielle Rahmenbedingungen für die Einleitung einer umfassenden Verkehrswende mit dem Ziel einer Treibhausgasminderung von 95 Prozent im Transportsektor bis 2050 gegenüber 1990. [...]
6. einen Prozess zur Anhebung der 2030-Emissionsreduktions- und Energieziele der EU. [...]

**Unterzeichner:** 50Hertz | adidas | AIDA Cruises | ALDI SÜD | Alnatura | Baufritz | Bilfinger Efficiency | Commerzbank | DAIKIN Airconditioning Germany | Dussmann Group | ebm-papst | elobau | EnBW | ENTEGA | EWE | Gegenbauer Holding | Lebensbaum | LR Facility Services | METRO GROUP | MW Energie | OTTO FUCHS | Otto Group | PUMA | REWE Group | Alfred Ritter | Deutsche ROCKWOOL | Schüco International | Schwäbisch Hall-Stiftung | STABILO International | Stadtwerke München | Stadtwerke Tübingen | Trianel | Unilever | VAUDE | VELUX Deutschland

**Unterstützer:** Stiftung 2° | B.A.U.M. e.V. | Germanwatch

### **Transformations-Partnerschaften und Vorreiterinitiativen können Schwung von Paris verstärken**

Für viele der Pariser Beschlüsse müssen in den kommenden Jahren die Durchführungsbestimmungen verhandelt werden. Das entscheidet mit über die Qualität der Ergebnisse und ist aufmerksam zu verfolgen. Es ist zu hoffen, dass die Ambitionsallianz auch in diesen technischen Verhandlungen hält. Neben diesen weiteren multilateralen Verhandlungen und der Umsetzung auf nationaler Ebene tritt als dritte Ebene die Zusammenarbeit in internationalen Partnerschaften.

Das Paris-Abkommen hat die Grundlage dafür gelegt, dass nun *ernsthafte Transformations-Partnerschaften* geformt werden können. Die deutsch-marokkanische Kooperation in Bezug auf die Energiewende in dem nordafrikanischen Land ist ein Beispiel dafür, dass das erfolgreich sein kann. Für die weltweite Klimaentwicklung zentral wird es sein, ob solche Partnerschaften mit Ländern und Ländergruppen gelingen, bei denen die wichtige Weichenstellung ansteht, ob Erneuerbare Energien und Energieeffizienz zügig die Grundlage ihres Energiesystems werden – oder ob sie auf Infrastruktur etwa für Kohle und Teersand setzen. Wenn der durch Transformations-Partnerschaften unterstützte Umstieg nicht gelingt, könnte insbesondere die Emissionsentwicklung in Indien und Afrika schon bald allen Hoffnungen auf eine Stabilisierung des globalen Temperaturanstiegs unter 1,5 °C oder 2 °C schnell den Boden entziehen. Aber auch etwa in China, Indonesien, Japan, Südafrika, Südkorea, den Philippinen, der Türkei und in der EU selber sind Neubauten von Kohlekraftwerken geplant, die nicht vereinbar sind mit den in Paris vereinbarten Temperaturlimits. In all diesen Ländern (mit Ausnahme Indonesiens) würde die Umsetzung der Kraftwerkspläne sogar das Erreichen der bisher vorgelegten, unzureichenden INDCs gefährden<sup>16</sup>.

Zentral sind Transformations-Partnerschaften, die den Zugang zu bezahlbarer Energie, den Aufbau von Kapazitäten und Arbeitsplätzen mit der notwendigen Transformation zu Erneuerbaren Energien verbinden. Ein Beispiel dafür könnte die Unterstützung der G7 für eine wichtige Initiative der Afrikanischen Union (AU) für den Ausbau Erneuerbarer Energien in Afrika werden. Transformativen Charakter könnte auch die Deutsch-Indische Solarpartnerschaft entwickeln. Hier gilt es unter anderem, einen Rahmen zu etablieren, der es großen Investoren erlaubt, in die indische Energiewende zu investieren. Ähnliche Partnerschaften sind aber auch erforderlich, um gegenüber dem Klimawandel verletzte Staaten und Menschen in Bezug auf Risikoverringern, Anpassung und Schadensbewältigung zu unterstützen. Die von der G7 initiierte Versicherungsinitiative InsuResilience kann hierfür ein wichtiger Schritt werden. Sie soll arme und verletzte Menschen durch öffentlich-private oder finanziell unterstützte Klimaversicherungen absichern.

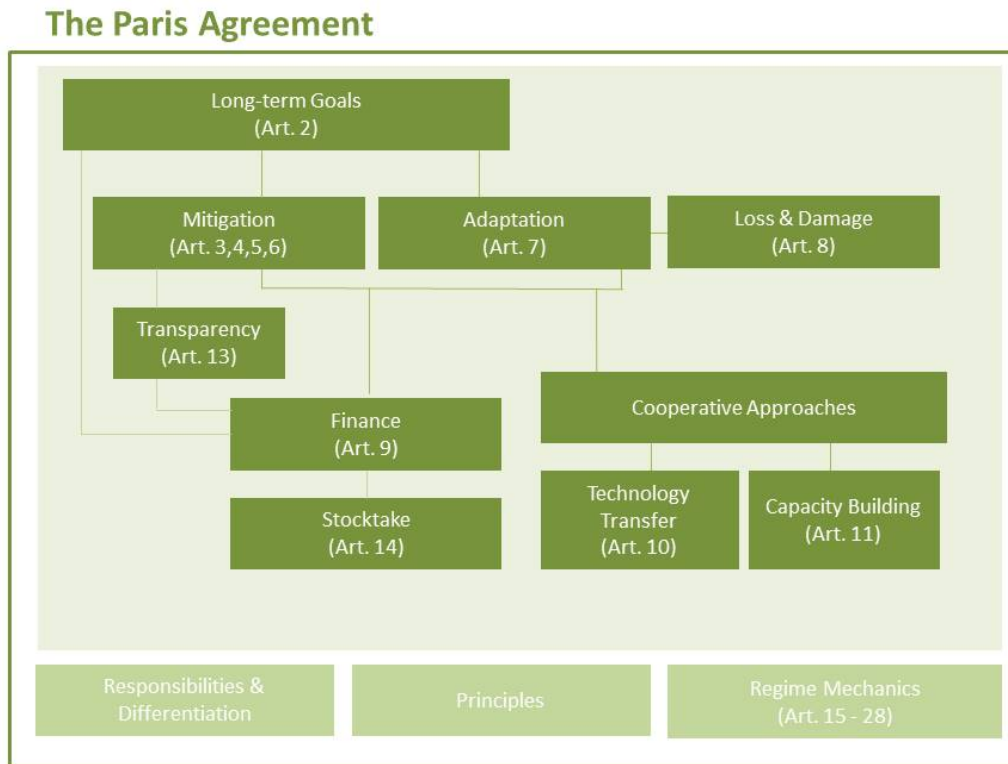
Es bedarf als Ergänzung zum globalen Abkommen nun auch Vorreiterinitiativen, in denen Staaten ohne die Bremser eines konsensorientierten Prozesses daran arbeiten, die sehr ambitionierten Temperaturziele des globalen Abkommens in erreichbarer Nähe zu halten. Es wäre interessant – etwa im Rahmen des von der deutschen Regierung durchgeführten Petersberger Klimadialogs – zu prüfen, welche Mitglieder der Ambitionsallianz von Paris bereit wären, sich zu solchen ernsthaften Schritten – etwa einem Zeitplan für die Dekarbonisierung *bis spätestens Mitte des Jahrhunderts* oder die Umstellung auf 100 Prozent Erneuerbare Energien – bereitzuerklären. Vermutlich wäre es sinnvoll, auch andere Akteure wie Entwicklungsbanken, Kommunen oder Investoren einzubeziehen, um Bündel schnüren zu können, mit denen sich der Transformationsprozess durch Kooperation und abgestimmte Rahmensetzungen deutlich beschleunigen lässt. Ähnliche Kooperationen könnte es auch geben, um die Verletzlichkeit betroffener Regionen deutlich zu verringern.

---

<sup>16</sup> Climate Action Tracker, The Coal Gap, 1.12.2015: <http://climateactiontracker.org/news/248/The-Coal-Gap.html>

## 2 Das Paris-Abkommen im Detail

Dieses Kapitel geht auf die Details des Abkommens ein, das von der 21. Vertragsstaatenkonferenz der UN-Klimarahmenkonvention (21<sup>st</sup> Conference of the Parties, COP 21) am 12.12.2015 in Paris verabschiedet wurde.<sup>17</sup> Wir orientieren uns zunächst an der zugrunde liegenden Verantwortungsteilung der Staaten, die sich in allen Bereichen des Abkommens wiederfindet. Anschließend stellen wir vor, wie Paris den Klimaschutz organisiert und wie Anpassung und Unterstützung für Klimafolgen auf dem Gipfel adressiert wurden. Zuletzt gehen wir auf den Bereich Klimafinanzierung ein. Abbildung 2 zeigt den Aufbau des Paris-Abkommens.



**Abbildung 2: Aufbau des Paris-Abkommens**

Quelle: eigene Darstellung

### 2.1 Neue Weltordnung in der Klima- und Energiepolitik: gemeinsame Anstrengung mit differenzierten Beiträgen

Beim Klimagipfel 2011 im südafrikanischen Durban beschlossen die Regierungen, ein neues Klimaabkommen zu verhandeln, das alle Staaten verpflichtet. Mit dem Paris-Abkommen ist dies nun gelungen. Die Regierungen verabschiedeten sich in Paris von der strikten, in einem Anhang der Klimarahmenkonvention festgelegten Zweiteilung der Länder in Industriestaaten und Entwicklungsländer. Diese Zweiteilung prägte das Kyoto-Protokoll, in dem nur Industrieländer dazu verpflichtet waren, ihre Emissionen zu senken. In einer Welt, die sich seit der Verabschiedung der Klimarahmenkonvention 1992 und des Kyoto-Protokolls 1997 drastisch verändert hat, musste

<sup>17</sup> Originaltext des Abkommens: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>



diese starre Einteilung überwunden werden. Denn einige Länder aus der Gruppe der sogenannten Entwicklungsländer, insbesondere die Ölstaaten und einige große Schwellenländer, gehören mittlerweile zu den größten Treibhausgasemittenten der Welt. Die wirtschaftliche Entwicklung war in diesen Ländern in den letzten Jahrzehnten so rasant, dass dort zunehmend auch die finanziellen und technologischen Kapazitäten vorhanden sind, einen Beitrag zum Klimawandel zu leisten. Sechs der 20 pro-Kopf reichsten Länder der Welt gehören zu dieser Gruppe der G77 und China. Andererseits darf auch nicht aus dem Blick geraten, dass viele Entwicklungsländer weiterhin sehr arm sind, kaum zur Entstehung der Klimakrise beigetragen haben und besonders unter deren Folgen leiden.

Deswegen war eine neue Antwort auf die Frage erforderlich, wie die Verantwortungsübernahme aller Länder gerecht gestaltet werden kann. Es war klar, dass die Regierungen der meisten Länder – insbesondere von Schwellen- und Entwicklungsländern, aber auch den USA – nur in einem als fair wahrgenommenen Abkommen ernsthafte Klimaschutzpflichten übernehmen würden. Allerdings ist das Verständnis davon, was „fair“ ist, sehr unterschiedlich. Dies war eine der umstrittensten Fragen beim Pariser Gipfel, bei der sich Extrempositionen gegenüber standen: an der alten Zweiteilung festhalten oder universelle Regeln ohne jede formelle Differenzierung vereinbaren. Letzteres würde eine „Selbstdifferenzierung“ bedeuten, das heißt, es gäbe zwar Regeln für alle, diese wären aber wenig verbindlich und betonen die nationale Selbstbestimmung. 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.

In Paris gelang eine vorläufige Antwort auf diese Frage. Selbstdifferenzierung spielt im neuen Abkommen einerseits eine größere Rolle, die starre Einteilung in zwei Ländergruppen ist damit überwunden. Das Abkommen hält andererseits am – nun allerdings dynamisch interpretierten – Prinzip der gemeinsamen aber differenzierten Verantwortung und den jeweiligen Kapazitäten fest. Es geht über eine reine Selbstdifferenzierung hinaus und formuliert Mindestanforderungen für verschiedene Ländergruppen. Es bestimmt, dass Länder nicht hinter einmal zugesagte Verpflichtungen zurückfallen dürfen, sondern diese immer ambitionierter werden müssen. Das Paris-Abkommen formuliert erstens gemeinsame Ziele, zweitens müssen die Industrieländer die Führung übernehmen und drittens sollen die Entwicklungs- und Schwellenländer schrittweise in mehr Verantwortung hineinwachsen. Im Einzelnen hält das Paris Abkommen zur Aufteilung der Verantwortlichkeiten folgendes fest:

- Die **generelle Regelung** in der Präambel und dann auch Artikel 2 halten fest, dass auch das neue Abkommen unter dem Dach der UN-Klimarahmenkonvention geschlossen wurde und die darin festgelegten Prinzipien weiterhin gelten. Das Leitprinzip der „gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten“ (*common but differentiated responsibilities and respective capabilities*) soll weiterhin das Handeln der Länder leiten. Allerdings wurde es ergänzt um die Formulierung „in Anbetracht nationaler Gegebenheiten“ („*in the light of national circumstances*“). Seinen Ursprung hat diese Formulierung in der chinesisch-amerikanischen Klimadeklaration von 2014. Darin ist der Grundgedanke der dynamischen Differenzierung enthalten. Die nationalen Gegebenheiten können sich ändern und damit auch die Verpflichtungen einzelner Länder.
- **Wer reduziert seine Emissionen?** Alle, denn Klimaschutz ist als globale Aufgabe anerkannt. Aber zunächst reduziert nicht jeder gleich viel. Im Minderungsbereich sollen die Industrieländer weiterhin die Vorreiterrolle übernehmen und umfassende absolute Reduktionsziele umsetzen. Entwicklungsländer sollen ihre Klimaziele mit der Zeit verschärfen und sich langfristig ebenfalls umfassende Reduktions- oder Begrenzungsziele setzen. Die am wenigsten entwickelten Länder und kleinen Inselstaaten können zunächst „nur“ Strategien für kohlenstoffarme Entwicklung einreichen. Außerdem wurde festgehalten, dass die Bereitstellung von Unterstützung für Entwicklungsländer zu höherer Klimaschutz-Ambition führt (Artikel 4).

- **Wer zahlt?** Zur internationalen Klimafinanzierung *müssen* Industrieländer einen Beitrag leisten, während andere Länder lediglich ermutigt werden, freiwillige Unterstützung zu leisten. Die Mobilisierung von Klimafinanzierung wird allerdings erstmals als eine gemeinsame Verantwortung definiert. Der Kreis der einzahlenden Länder wird sich damit schrittweise erweitern, aber entsprechend ihrer historischen Verantwortung bleiben die Industrieländer besonders in der Pflicht (Artikel 9). Im Vorfeld des Klimagipfels von 2025 wird es das nächste Mal den Versuch geben, die Schwellenländer hier noch stärker in die Verpflichtung zu nehmen.
- Das neue Rahmenwerk zu **Transparenz und Berichterstattung** soll einheitliche Grundregeln für alle enthalten. Aber es räumt Entwicklungsländern zunächst Flexibilität ein und betont, dass Unterstützung für den Kapazitätsaufbau erforderlich ist. Dieses Rahmenwerk wird in den nächsten Jahren ausformuliert (Art. 13).
- Der Gerechtigkeitsbegriff taucht im Zusammenhang mit der erstmals 2018 und danach fünfjährigen kollektiven Überprüfung der einzureichenden Klimapläne der Länder auf. Diese **globale Bestandsaufnahme** soll Gerechtigkeit sowie die beste verfügbare Wissenschaft berücksichtigen (Art. 14). Die Modalitäten dieser Bestandsaufnahme sollen in den kommenden Jahren entwickelt werden. Das kann die Gelegenheit eröffnen, Gerechtigkeitskriterien zu formulieren, die eine Bandbreite definieren, an denen die Beiträge der Länder gemessen werden. Das Climate Action Network (CAN) hat fünf Gerechtigkeitsindikatoren herauskristallisiert, die eine Dimension für eine solche Abschätzung bei der Frage, ob die vorliegenden Klimabeiträge gerecht sind, darstellen könnten: wissenschaftliche Angemessenheit, Verantwortlichkeit, Kapazität (Leistungsfähigkeit), Anpassungs- und Entwicklungsbedarf. All diesen Kriterien liegt allerdings noch die Vorstellung zugrunde, Klimaschutz sei eine Last. Angesichts der rapide sinkenden Kosten für Erneuerbare Energien und Effizienz- sowie Speichertechnologien verschiebt sich jedoch zunehmend die Gerechtigkeitsfrage in eine andere Dimension: Wird den ärmsten Ländern und Menschen die Anteilnahme an dieser neuen industriellen Revolution verweigert und werden sie auf Entwicklungspfaden mit überholten fossilen Energieträgern eingeschlossen? Wie können Transformations-Partnerschaften aussehen, die es ihnen ermöglichen, Armutsbekämpfung und den Zugang zu sauberer Energie mit dem Aufbruch ins neue Energiezeitalter zu verknüpfen?

Für eine gerechte Antwort auf den Klimawandel müssen nach Ansicht von Germanwatch drei Dimensionen der Klimagerechtigkeit betrachtet werden. Neben der Dimension der Verteilung der Anstrengungen auch die Verteilung der Risiken und die Verteilung der Chancen einer globalen Energiewende. Denn mit der notwendigen Klimaschutz-Dynamik ist nur zu rechnen, wenn die Staatengemeinschaft die Risiken des Klimawandels massiv begrenzt und gerecht teilt und wenn es Strategien gibt, mit denen immer mehr Menschen an nachhaltiger Entwicklung und den Chancen der Transformation in eine emissionsarme, ressourceneffiziente Gesellschaft teilhaben können.

## 2.2 Das Ambitionspaket

Eins der wichtigsten Themen für den Pariser Gipfel war die Formulierung einer langfristigen Obergrenze für die globale Erwärmung und die Frage, ob die Staatengemeinschaft sich auch die Umsetzungsmechanismen gibt, die es ermöglichen, diese Obergrenze einzuhalten. Eine Gruppe von verletzlichen Staaten, unterstützt durch die Zivilgesellschaft, hat in Paris die Forderung nach einer Obergrenze von 1,5 °C Erwärmung der globalen Durchschnittstemperatur bis 2100 gegenüber dem Niveau vor der Industrialisierung auf die Agenda gesetzt. Denn die bislang geltende – allerdings nicht in einem verbindlichen Abkommen festgehaltene Obergrenze von 2 °C bedeutet für diese Länder erhebliche Risiken, bis hin zum vermutlichen Verschwinden von kleinen Inselstaaten. Es ist ein großer Erfolg dieser Länder, dass das verbindliche Oberziel auf „deutlich unter 2 °C“ verschärft wurde und im Langfristziel darüber hinaus die Verpflichtung zu Bemühungen enthalten ist, den Temperaturanstieg sogar auf 1,5 °C zu begrenzen.

Vor allem erinnert die Forderung nach einem strengeren Temperaturlimit daran, wie ernst die Klimakrise ist und wie dringend schnellere und ambitioniertere Klimaschutzmaßnahmen sind. Lange Zeit sah es bei den Verhandlungen so aus, als könnte die Verschärfung des Temperaturlimits zu einem symbolischen Sieg werden – ein hohes Temperaturlimit, aber dafür keine angemessene Übersetzung, was dies für die Reduktion von Emissionen und den Ausstieg aus Kohle, Öl und Gas bedeutet. Doch auch dieses gelang letztlich. Untermuert werden die Temperaturziele durch:

- ein wissenschaftlich begründetes Ziel für Netto-Null-Treibhausgasemissionen in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts (laut bester verfügbarer Wissenschaft also Treibhausgasneutralität bis zum Zeitraum 2060–80 und Dekarbonisierung bis Mitte des Jahrhunderts);
- die Aufforderung an alle Staaten, bis 2020 nationale Strategien für die Erreichung dieses Ziels einzureichen;
- durch Nachbesserungsrunden alle fünf Jahre für die kurzfristigeren nationalen Ziele. Das ist dringend erforderlich, denn die vorliegenden nationalen Ziele reichen bislang – selbst bei völliger Umsetzung – nur aus, um den Temperaturanstieg auf rund 3 °C zu begrenzen;
- und durch das Ziel, die internationalen Finanzströme so umzuschichten, dass diese mit den Langfristzielen für Klimaschutz und Anpassung vereinbar sind.

### Die Temperaturobergrenze

Die Einigung auf eine Temperaturobergrenze war stark umkämpft. Während die verletzlichsten Staaten sich für 1,5 °C stark machten und dafür im Laufe der zwei Verhandlungswochen immer mehr Verbündete gewannen, sprach sich Saudi-Arabien zwischenzeitlich sogar gegen eine Obergrenze von 2 °C aus. Viele Länder zweifelten, ob eine Begrenzung unter dem Limit von 1,5 °C noch erreichbar sei und ob es hinreichend Studien dazu gebe. Das Ergebnis ist, dass das Paris-Abkommen die verbindliche Erwärmungsobergrenze für die menschengemachte Klimaänderung auf „deutlich unter 2 °C“ setzt und so das Zwei-Grad-Limit verschärft, auf das sich die Weltgemeinschaft beim Klimagipfel 2010 in Cancún verständigt hatte.<sup>18</sup> Im Langfristziel des Paris-Abkommens ist zusätzlich die Verpflichtung enthalten, Anstrengungen zu unternehmen, damit die globale Erwärmung nicht höher als 1,5 °C wird. Das ist zwar weniger verbindlich als das „deutlich unter 2 °C“-Limit, geht aber über im Vorfeld diskutierte Formulierungen hinaus, die lediglich „prüfen“ wollten, ob die Grenze auf 1,5 °C verschärft werden kann, oder die „Tür offen lassen“ wollten für eine solche Verschärfung.

Ein wichtiger Hintergrund für die Begründung dieser Verschärfung sind Ergebnisse der ersten periodischen Überprüfung im Rahmen der UN-Klimaverhandlungen der letzten Jahre (2013–2015-Review), die drei Jahre lang neue wissenschaftliche Erkenntnisse, vor allem aus dem fünften Sachstandsbericht des Weltklimarats IPCC, für die Klimaverhandlungen aufbereitet hat. Dieser Review kam in seinem Schlussbericht<sup>19</sup> zum Ergebnis, das Zwei-Grad-Limit sei keine sichere Leitplanke, deren Einhalten katastrophale Auswirkungen der Klimaänderung ausschließe. Deshalb wäre eine geringere Erwärmung vorzuziehen. Zwischen den Auswirkungen von 1,5 und 2 °C Erwärmung beständen substantielle Unterschiede. Allerdings ist das Verständnis von Szenarien (also von einer weltweiten Entwicklung), welche die Erwärmung auf 1,5 °C begrenzen, im Vergleich zu Zwei-Grad-Szenarien noch beschränkt. Es war gerade ein wichtiger wissenschaftlicher Durchbruch des fünften Sachstandsberichts gegenüber dem vorhergehenden Bericht, nunmehr über Szenarien zu

<sup>18</sup> Die Formulierung aus Cancún lautete: „(...) to hold the increase in global average temperature below 2°C above preindustrial levels (...)“. In Paris wurde vereinbart: „ (...) Holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and to pursue efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels (...)“

<sup>19</sup> Vgl. <http://unfccc.int/resource/docs/2015/sb/eng/inf01.pdf> bzw. von CAN aufgearbeitet: [http://unfccc.int/files/science/workstreams/the\\_2013-2015\\_review/application/pdf/submission\\_on\\_the\\_2013-2015\\_review\\_final\\_2\\_6\\_2015-reviewed.pdf](http://unfccc.int/files/science/workstreams/the_2013-2015_review/application/pdf/submission_on_the_2013-2015_review_final_2_6_2015-reviewed.pdf)

verfügen, die die Erwärmung auf 2 °C begrenzen. Umfangreichere Erkenntnisse über 1,5-Grad-Szenarien wurden bislang erst für den nächsten Sachstandsbericht erwartet. Im Pariser Abkommen wird der IPCC deshalb, schon bis 2018 einen Sonderbericht zu erstellen über die Auswirkungen von 1,5 °C Erwärmung und die Wege, um dieses Temperaturlimit einhalten zu können. Die Wissenschaft hat bereits mit der Berechnung solcher Szenarien begonnen. Zwei Aspekte lassen sich schon jetzt festhalten: Um eine 1,5°C-Obergrenze einzuhalten, sind sehr rasche Emissionsreduktionen erforderlich sowie ein weltweiter Ausstieg aus Kohle, Öl und Gas in wenigen Jahrzehnten. Zweitens setzen die meisten Szenarien ab Mitte des Jahrhunderts auf Negativemissionen, d. h. durch Aufforstung oder technologische Lösungen müssen der Atmosphäre mehr Treibhausgase entnommen als zugefügt werden. Wenn vermehrt Biomasse genutzt werden soll, um CO<sub>2</sub> wieder aus der Atmosphäre zu entfernen, muss aber genau hingeschaut werden. Nach heutigem Wissensstand besteht hier das Risiko von Landvertreibungen, Menschenrechtsverletzungen und Gefährdung der Ernährungssicherheit ebenso wie Gefahren durch neue Risikotechnologien – etwa die geologische Lagerung von CO<sub>2</sub>. Die Wachsamkeit der Zivilgesellschaft ist hier ebenso wie die kritische Begleitung durch die Zivilgesellschaft gefordert.

### **Das Netto-Null-Emissionsziel – „Dekarbonisierung plus“**

Das Paris-Abkommen enthält nicht nur eine Aussage zur Erwärmungsobergrenze, sondern auch zur langfristigen Emissionsentwicklung. Zum einen sagt Artikel 4.1, dass der Höhepunkt der weltweiten Emissionen so bald wie möglich erreicht werden soll, um das Temperaturziel nicht zu verfehlen. Dabei soll der Peak in Industrieländern früher erreicht sein als in Entwicklungsländern. Zum anderen wird festgehalten, dass in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts die weltweiten Netto-Emissionen auf null sinken sollen. Dies ist wissenschaftlich korrekt formuliert als ein ausgeglichener Saldo von Quellen (also menschengemachten Emissionen) und Senken.

Beim G7-Gipfel auf Schloss Elmau im Juni und in der Vorbereitung des Pariser Klimagipfels wurde für die führenden Industrieländer ein Dekarbonisierungsziel vereinbart. Damit ist das Ende der Nutzung oder zumindest der Emissionen von Kohle, Öl und Gas vor allen in den Energiesektoren (Strom, Verkehr, Wärme/Kälte) gemeint. Das nun in Paris vereinbarte Ziel geht sogar darüber hinaus, weil es darüber hinaus weitere Sektoren und Treibhausgase einbezieht. In Szenarien, die Netto-Null-Emissionen für alle Treibhausgase erreichen, sinken die CO<sub>2</sub>-Emissionen am stärksten und frühesten, insbesondere in den Energiesektoren. Das heißt, wenn in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts insgesamt Netto-Null-Emissionen angestrebt sind, dann sollten global die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe spätestens Mitte des Jahrhunderts null erreichen. Der explizite Bezug auf die beste verfügbare Wissenschaft in Artikel 4.1 bestätigt dies. Denn der Weltklimarat hat gezeigt, dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Stromsektor zwischen 2040 und 2070 auf null sinken müssen, um mit einer Wahrscheinlichkeit von 66 Prozent die Erwärmung auf unter 2 °C zu begrenzen. Soll eine höhere Wahrscheinlichkeit erreicht werden oder die Erwärmung gar auf unter 1,5 °C begrenzt werden, muss dies entsprechen früher erfolgen. Die Industrieländer müssen – laut Paris-Abkommen – die Führung auf diesem Pfad übernehmen. Es geht also nach Paris um eine rapide „Dekarbonisierung plus“-Strategie.

Die Formulierung zu den Netto-Null-Emissionen lenkt allerdings die Aufmerksamkeit auch auf die Möglichkeiten, Emissionen an anderer Stelle durch Senken auszugleichen. Der Versuch, in großem Maßstab „Negativemissionen“ zu erreichen kann erhebliche Auswirkungen auf die Landnutzung haben. Menschenrechte und Ernährungssicherheit können bedroht werden, etwa wenn Senken durch Plantagenwald ausgeweitet und Kleinbäuerinnen und -bauern von ihrem Land vertrieben werden. Die Präambel des Abkommens mahnt an, Menschenrechte und Ernährungssicherheit zu respektieren, und in Artikel 2 b ist zudem als Unterziel formuliert, die Nahrungsproduktion nicht zu gefährden. Zivilgesellschaftliche BeobachterInnen werden auf diese Bestimmungen mit Nachdruck pochen müssen. Weitere Risiken von Netto-Null-Emissionen können durch derzeit noch spekulative Technologien wie CCS (CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung) oder Geo-Engineering

entstehen<sup>20</sup>, gleichermaßen sind Risikotechnologien wie die Kernenergie nicht ausgeschlossen. Es ist allerdings davon auszugehen, dass weder Atomenergie noch CCS im Stromsektor eine große Rolle spielen werden – zu eindeutig sind mit von Jahr zu Jahr zunehmender Tendenz die Kostenvorteile der Erneuerbaren Energien. Der Nutzung von Geoengineering – auch der von der Zieldefinition prinzipiell einbezogenen CO<sub>2</sub>-Extraktion aus der Atmosphäre – steht derzeit ein Moratorium entgegen, das im Rahmen der UN-Biodiversitätskonvention verabschiedet wurde. Dennoch muss die Zivilgesellschaft hier wachsam sein.

### **Zusätzlicher Druck auf internationalen Flug- und Schiffsverkehr**

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist, dass die Formulierung in Bezug auf Treibhausgasneutralität in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts alle Emissionen einbezieht, also auch die Emissionen des internationalen Flug- und Schiffsverkehrs. Diese behandelt das Paris-Abkommen ansonsten nicht ausdrücklich, da mächtige Akteure wie die USA, China oder Indien das nicht wollten. Die EU, zaghaft unterstützt von den Least Developed Countries, konnte sich mit ihrer Forderung, diese Sektoren explizit zu berücksichtigen, nicht durchsetzen. Doch das nun gemeinsam formulierte Langfristziel lässt sich ohne erhebliche Aktivitäten im internationalen Flug- und Schiffsverkehr nicht erreichen. Dieses Ziel sendet ein deutliches Signal an die UN-Sonderorganisationen für internationalen Schiffs- und Flugverkehr (IMO und ICAO), nun einen Beitrag zu Treibhausgasneutralität zu leisten.

### **Die langfristigen Niedrigemissions-Strategien**

Die angestrebten ambitionierten Langfristziele lassen sich nur erreichen, wenn sich nun die nationalen Politiken sich daran orientieren. Deswegen sind die Vertragsstaaten aufgefordert, jeweils einen nationalen Plan für kohlenstoffarme Entwicklung zu erarbeiten, der mit den Langfristzielen des Abkommens kompatibel ist. Die Staaten sind eingeladen, diese Strategien bis 2020 einzureichen (Art. 4.19, sowie Absatz 36 der Begleitentscheidung). Diese Einladung ist rechtlich wenig verbindlich formuliert, daher wäre es wichtig, dass sich die großen Staaten im Laufe des Jahres 2016 beim G20-Gipfel verpflichten, solche Strategien rechtzeitig vor 2020 vorzulegen. Die großen Industrieländer sollten wenige Monate vorher beim G7-Gipfel ankündigen, dass sie diese Strategien sogar schon bis 2018 vorlegen werden.

### **Der Ambitionsmechanismus: regelmäßige Verbesserungsrounds für die nationalen Ziele**

In Paris wurden ehrgeizige Langfristziele formuliert, doch die bislang vorliegenden Klimaschutzziele der Staaten bis 2025 oder 2030 passen noch nicht dazu. Um diese Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit zu überbrücken, verpflichtet das Pariser Abkommen alle Staaten völkerrechtlich bindend dazu, sich Ziele zu setzen, diese alle fünf Jahre im Sinne der Langfristziele nachzubessern und zu kommunizieren, Maßnahmen zu deren Erreichen durchzuführen, darüber Buch zu führen und Bericht zu erstatten (Art 4.2, 4.9, 4.13, 13.5). Diese Ziele sollen die höchstmögliche Ambition widerspiegeln und müssen in jeder Runde stringenter werden (Prinzip der Progression, Art 4.3). Eine Korrektur der eigenen Ziele ist jederzeit möglich, aber nur sofern sie dadurch ambitionierter werden (Art. 4.11).

Bereits vor dem Pariser Gipfel hatten die meisten Staaten ihre beabsichtigten Ziele (*intended nationally determined contributions*, INDCs) eingereicht. Doch diese Klimaziele für die Zeit von 2020 bis 2025 bzw. 2030 würden die globale Erwärmung bislang nur auf etwa 3 °C begrenzen. Deswegen ist eine regelmäßige Verschärfung der Ziele entscheidend für die Glaubwürdigkeit und den Erfolg des Paris-Abkommens. Der Druck durch zunehmende klimatische Veränderungen sowie die Attraktion

---

<sup>20</sup> Allerdings sind die gefährlichsten Geoengineering-Methoden, die nicht CO<sub>2</sub>-aus der Atmosphäre entfernen, sondern den Strahlungshaushalt verändern wollen, aus der Zieldefinition ausgeschlossen.

durch sinkende Kosten Erneuerbarer Energien sowie von Energieeffizienz- und Speichertechnologien lassen diese regelmäßige Verschärfung als zunehmend realistisch erscheinen. Erste Verschärfungen könnten zum Beispiel bereits bei der Unterzeichnungszeremonie des Klimaabkommens im April 2016 angekündigt und mit der Ratifizierung eingereicht werden. 2018 ist eine globale Überprüfung aller Ziele vorgesehen, die die Staaten dazu anhalten soll, 2020 bessere Ziele einzureichen (neue Ziele für 2030 für die Länder mit 2025-Ziel bzw. überprüfte bzw. nachgebesserte Ziele für die Länder mit 2030-Ziel).

Ab 2023 erfolgen diese Verbesserungsrounds dann im regelmäßigen Fünf-Jahres-Rhythmus. Während bei der ersten Runde 2018 nur ein Dialog vorgesehen ist, der sich auf den Klimaschutz konzentriert, werden bei dieser globalen Bestandsaufnahme („*global stocktake*“, Art. 14) alle Aspekte berücksichtigt: Klimaschutz, Anpassung und Unterstützung (Finanzierung, Technologie, Kapazitätsaufbau). Diese Ausweitung hat es ermöglicht, in Paris eine Einigung zu den fünfjährigen Runden zu erzielen. Denn wenn auch betrachtet wird, in welchem Ausmaß Unterstützung zur Verfügung steht, werden mehr Entwicklungs- und Schwellenländer in die Lage versetzt, sich auch weitergehende Klimaschutzziele zu setzen. Wichtig ist hier in den nächsten Jahren, in eine Aufwärtsspirale zu kommen: Ambition treibt Finanzierung, Finanzierung treibt Ambition.

### **Klimaschutz vor 2020**

Die Verpflichtungen des Paris-Abkommens sollen 2020 in Kraft treten. Doch um den Temperaturanstieg auf deutlich unter 2 °C oder 1,5 °C zu begrenzen, muss bereits in den kommenden vier Jahren deutlich mehr als bisher geschehen. Dazu wurde in der Pariser Begleitentscheidung vereinbart, im Rahmen der UN-Klimaverhandlungen den technischen Prozess fortzusetzen, der Gelegenheiten für zusätzlichen Klimaschutz identifiziert soll. Die Ergebnisse der technischen Expertentreffen sollen jährlich in einer Zusammenfassung für EntscheidungsträgerInnen aufbereitet werden. Darauf aufbauend soll jährlich ein „*high-level event*“ stattfinden, um neue Initiativen und Aktivitäten anzukündigen. Die Benennung von zwei „Champions“ wertet den Prozess auf. Dies sollen zwei hochrangige Persönlichkeiten sein, die den Prozess organisieren und neue Verpflichtungen und Initiativen einwerben. Damit gelingt hoffentlich der Schritt von der Identifizierung von Möglichkeiten zu ihrer Umsetzung.

Bereits in Paris gab es eine Reihe von Ankündigungen, die das Potenzial für zusätzliche Aktivitäten aufzeigen (siehe Kapitel 2.3). Dabei spielen subnationale Akteure (zum Beispiel Städte und Regionen) und auch nicht-staatliche Akteure wie Unternehmen und NGOs eine wichtige Rolle. Das Paris-Abkommen erkennt ihre Bemühungen im Hinblick auf den Klimawandel offiziell an. Zudem sind sie eingeladen, sich aktiv am Klimaschutz und Anpassungsstrategien zu beteiligen und dies über eine Website des Sekretariats, die sogenannte NAZCA-Plattform, öffentlich bekanntzugeben.

2016 steht bereits der erste Glaubwürdigkeitstest für die ambitionierten Pariser Langfristziele an. Beim Klimagipfel in Marokko sollen die laufenden Verpflichtungen für die Zeit bis 2020 überprüft werden – dies betrifft vor allem die Industrieländer. Es ist offensichtlich, wie viele Fragezeichen es hier in der EU insbesondere angesichts der Entwicklung in Polen gibt und wie stark ein solches Signal der USA vom Wahlausgang Ende 2016 abhängt. Aber wenn sie das Signal von Paris ernst nehmen, sollten die Industrieländer dort bereits Zielverschärfungen ankündigen. Das derzeitige EU-Ziel von 20 Prozent Emissionsreduktion bis 2020 ist beispielsweise nicht mit dem Zwei-Grad-Limit vereinbar, ganz zu schweigen von einer 1,5 °C-Obergrenze. Dazu wären über 30 Prozent erforderlich. Die Überprüfung betrifft zwar in erster Linie die Industrieländer, aber angesichts der derzeitigen positiven Emissionsentwicklung in China könnte es auch sein, dass der größte Emittent der Welt schon vor 2020 den Zeitpunkt für seinen Emissionshöhepunkt (bisher „spätestens 2030“) vorzieht. Wenn die Industrieländer ihre Ziele für 2020 nachbessern, steigt die Chance dafür. Beides zusammengenommen würde die Chance deutlich vergrößern, auf einen Pfad „deutlich unter 2 °C“ einzuschwenken.

## Transparenz und Rechenschaftspflichten als Rückgrat des Abkommens

Das Rückgrat des Abkommens sind Transparenzregeln und Rechenschaftspflichten. Nur so kann es gelingen, mit dem Rückenwind von Paris internationales Vertrauen aufzubauen als Grundlage für ein sich stetig steigerndes Tempo in Richtung Klimaschutz und Resilienz (Anpassungsfähigkeit).

Die Transparenz, die sich auf das Messen der zugesagten Klimaschutz-, Anpassungs- und Finanzierungsleistungen bezieht, ermöglicht es, international Rechenschaft in Bezug auf die übernommenen Ziele und Aufgaben abzulegen und schafft im jeweiligen Land für die Regierung, Opposition und Zivilgesellschaft Klarheit.

Das Paris-Abkommen schafft einen stark verbesserten Transparenz- und Rechenschaftsrahmen. Vereinbart wurden folgende Regeln für das **Messen**, **Berichten (Reporting)** und **Verifizieren (MRV)**:

### Messen:

- **Vom IPCC festgelegte Standards** als Grundlage der vorzulegenden Berichte;
- **Prinzipien** für die Rechenschaftslegung **in Bezug auf Emissionen und Senken** in den Nationalen Klimaverpflichtungen sind Umweltintegrität, Transparenz, Genauigkeit, Vollständigkeit, Vergleichbarkeit, Konsistenz und Vermeidung von Doppelzählungen. Die Klärung der Richtlinien in den nationalen Klimaverpflichtungen wird bis 2020 entwickelt und angenommen.
- **Gemeinsame Ausführungsarten, Verfahren und Richtlinien:** Richtlinien für Rechenschaftslegung, Berichte und Verifizierung werden bis 2018 entwickelt und vor 2020 formal angenommen. Die nächste Runde der Klimaziele im Jahr 2020 soll sich schon daran orientieren.

### Berichten:

- **Regelmäßige Berichte für alle Staaten in Bezug auf ihre Treibhausgasemissionen**, die auf den Standards des IPCC beruhen.
- **Alle zwei Jahre Fortschrittsberichte in Bezug auf die Umsetzung der Nationalen Klimaziele.** Nur bei den ärmsten Staaten (Least Developed Countries) ist dies eine Kann- und keine Muss-Vorschrift. Auf dieser Grundlage wird es weit größere Transparenz über die Entwicklung der globalen Emissionen und der Klimaschutzaktivitäten der Staaten geben.
- Außerdem werden die Staaten auch **regelmäßig über ihre Anpassungsaktivitäten berichten**. Die Industrieländer müssen zudem darstellen, **wie sie Anpassungsmaßnahmen unterstützt** haben, während die Entwicklungsländer berichten müssen, **welche Unterstützung sie erhalten** oder auch bereitgestellt haben.

### Verifizieren:

Ein **harmonisierter Verifizierungsprozess** stellt sicher, dass die von allen Ländern bereitgestellten Informationen einer technischen Expertenüberprüfung unterworfen werden, um dann multilateral Vorschläge zur Verbesserung zu entwickeln. Es geht darum, die Umsetzung der nationalen Klimaziele unter die Lupe zu nehmen, Gebiete zu identifizieren, in denen darüber hinausgehende Fortschritte möglich sind, sowie zu prüfen, ob die Berichte den vereinbarten Regeln entsprechen.

Die Verpflichtung zu universeller Transparenz ist praxisnah so geregelt, dass diese Schritt für Schritt verbessert wird, wobei die unterschiedlichen Fähigkeiten der Länder zu berücksichtigen sind. Insbesondere den ärmeren Ländern wird diese Möglichkeit gegeben. Zunächst wird ihnen einige Flexibilität eingeräumt und – je nach Kapazitäten der Länder – insbesondere den ärmsten Entwicklungsländern und kleinen Inselstaaten Unterstützung angeboten.

Der technische Review der Berichte soll ein besonderes Augenmerk auf die nationalen Kapazitäten und Umstände in Entwicklungsländern legen. Er soll Entwicklungsländern dabei helfen, zu identifizieren, wo für den Aufbau von Kapazitäten internationale Unterstützung notwendig ist. Diese

Ergebnisse sollen vom Compliance-Mechanismus (Artikel 15) berücksichtigt werden, der wenn notwendig Vorschläge für die bessere Umsetzung der Zusagen vorlegen soll.

## 2.3 Ankündigungen und Initiativen in Paris<sup>21</sup>

Zusätzlich zum Pariser Abkommen und den verabschiedeten Entscheidungen der COP 21 stellten (sub-)staatliche Akteure sowie nicht-staatliche Akteure, zum Beispiel aus dem Finanzbereich, eine Reihe von zum Teil wichtigen Initiativen und Erklärungen vor. Diese fokussieren – wie das Pariser Abkommen – auf eine Dekarbonisierung der Weltwirtschaft und die Unterstützung der besonders verletzlichen Menschen. Im Folgenden werden einige relevante Beispiele vorgestellt.

### Politisches Signal: Fokus auf die Dekarbonisierung der Weltwirtschaft sowie auf die Solidarität mit den besonders verletzlichen Menschen

<b>Manila-Paris-Declaration</b>	
Die Erklärung fordert, die Emissionen auf null zu reduzieren und bis 2050 global auf 100 Prozent Erneuerbare Energien umzusteigen. Der globale Temperaturanstieg soll auf unter 1,5 °C begrenzt werden, außerdem enthält die Erklärung die Forderung nach einem Anpassungsziel und der Verankerung von Loss & Damage im Pariser Abkommen. Die V20 (Staatsgruppe der verletzlichen 20) des Forums der durch den Klimawandel verletzlichen Staaten (CVF) setzen sich das Ziel, bis 2020 20 Milliarden US-Dollar zusätzlich in Klimaschutz zu investieren.	Verabschiedung am 30.11.2015 auf der COP 21 durch 46 Staaten des „Climate Vulnerable Forums“ (CVF) unter Führung der Philippinen.
<b>High Ambition Coalition</b>	
Die Koalition – bestehend aus Mitgliedern aus Industrie- und Entwicklungsländern, die verschiedenen Verhandlungsgruppen angehören – spielte eine Schlüsselrolle in den Verhandlungen der COP 21. Sie setzte sich schwerpunktmäßig für folgende Aspekte ein: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ein vertraglich bindendes Abkommen</li> <li>2. Ein Langfristziel zur Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs in Übereinstimmung mit der Wissenschaft</li> <li>3. Einen Fünf-Jahres-Zyklus bzw. einen Mechanismus zur Überprüfung der Ambition</li> <li>4. Ein einheitliches System zur Dokumentation der Länderfortschritte bei Dekarbonisierungszielen</li> </ol>	Mehr als 100 Staaten aus der Region Karibik/Pazifik, Afrika und Südamerika, aber auch die EU, die USA, Brasilien und Australien. Die Planungen der von den Marshallinseln angestoßenen Koalition begannen hinter verschlossenen Türen bereits vor einem halben Jahr, viele Staaten haben sich aber erst im Rahmen der COP 21 assoziiert.

<sup>21</sup> Quellen:

<http://www.cop21.gouv.fr/en/ten-key-initiatives-of-the-lima-paris-action-agenda-week/>

<http://newsroom.unfccc.int/clean-energy/international-solar-energy-alliance-launched-at-cop21/>

[http://under2mou.org/?page\\_id=228](http://under2mou.org/?page_id=228)

<http://mission-innovation.net/statement/>

<http://newsroom.unfccc.int/lpaa/renewable-energy/africa-renewable-energy-initiative-increasing-renewable-energy-capacity-on-the-african-continent/>

<http://www.au.int/en/pressreleases/19462/cop21-launch-africa-renewable-energy-initiative>

<http://www.cop21.gouv.fr/wp-content/uploads/2015/12/AREI-statement-final-07-12-15.pdf>

<http://www.thevcf.org/the-manila-paris-declaration/>

<http://www.cop21.gouv.fr/en/launch-of-crews-climate-risk-early-warning-systems/>



## Besonderer Fokus auf Förderung der Dekarbonisierung der Weltwirtschaft

<b>International Solar Alliance (ISA)</b>	
Die Initiative zielt darauf ab, insbesondere Entwicklungsländern zwischen den Wendekreisen mit hohem Potenzial für Solarenergie den Zugang zu sauberen Energien zu ermöglichen. Dort sollen Investitionen in den Ausbau Erneuerbarer Energien, vor allem im Solarsektor getätigt, die Kosten für Solarkraftwerke gesenkt und neue Anlagen, die auf die besonderen Bedürfnisse zugeschnitten sind, entwickelt werden. Kooperation, Technologietransfer und der Aufbau von Handlungskapazitäten spielen dabei eine wichtige Rolle.	Die Initiative wurde am 30.11.2015 auf der COP 21 durch den französischen Präsidenten François Hollande und den indischen Premierminister Narendra Modi vorgestellt, insgesamt beteiligen sich ca. 120 Staaten an der Allianz.
<b>Africa Renewable Energy Initiative (AREI)</b>	
Ziel ist es, weiträumige Installationen Erneuerbarer Energien in Afrika zu ermöglichen. Bis 2020 sollen mindestens 10 GW und bis 2030 300 GW an Kapazität auf gebaut werden – Investitionen von mindestens 20 Milliarden US-Dollar sollen in der ersten Phase getätigt werden. Auf der COP 21 wurde von der G7 angekündigt, mindestens 10 Milliarden US-Dollar öffentliche Mittel für diese Initiative bereitzustellen. Weitere 15 Milliarden US-Dollar sollen 2016–2020 aus bilateralen, multilateralen und anderen Quellen (inkl. Green Climate Fund) stammen. AREI knüpft an eine Initiative der Afrikanischen Union an und unterstützt deren Arbeit.	Die Vorstellung der Initiative verbunden mit der Finanzierungsankündigung durch die G7 erfolgte am 07.12.2015 auf der COP 21; erstmals angekündigt wurde AREI bereits auf dem G7-Gipfel im Juni 2015, aber ohne konkrete Finanzierungszusagen. Geleitet wird die Initiative durch die Kommission der Afrikanischen Union in Kooperation mit folgenden Institutionen: Die neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD), die Gruppe afrikanischer VerhandlerInnen, die Afrikanische Entwicklungsbank, das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und die Internationale Organisation für Erneuerbare Energien (IRENA). Partner von AREI sind die G7-Staaten Deutschland, Frankreich, USA, Großbritannien, Kanada, Japan, Italien sowie die Europäische Kommission, Schweden und die Niederlande.
<b>Mission Innovation</b>	
Zur Förderung von Innovationen kündigte eine Gruppe von Staaten an, ihr Budget für die Forschung und Entwicklung im Bereich sauberer Energie über die nächsten fünf Jahre zu verdoppeln.	Die Vorstellung erfolgte im Beisein von Barack Obama und François Hollande am 30.11.2015 auf der COP 21. 20 Staaten beteiligten sich an dieser Ankündigung, darunter die USA, Frankreich und Deutschland. Beteiligt ist auch die „Breakthrough Energy Coalition“ (27 Investoren, die ihre Investitionen in diesem Bereich erhöhen wollen).
<b>Portfolio Decarbonization Coalition</b>	
Ziel der Initiative ist die Umlenkung von Finanzanlagen in Richtung einer kohlenstoffarmen Wirtschaft. Das ursprüngliche Ziel lautete, bis Paris Finanzanlagen in Höhe von 100 Milliarden US-Dollar zu dekarbonisieren – also aus kohlenstoffintensiven Unternehmen, Projekten und Technologien abzuziehen und in kohlenstoffarme Bereiche zu investieren. Auf der COP 21 kündigte die Koalition an, dass dieses Ziel bereits deutlich überschritten und schon jetzt Finanzanlagen in Höhe von 230 Milliarden US-Dollar dekarbonisiert werden konnten.	Gegründet wurde die Portfolio Decarbonization Coalition von: UNEP Finance Initiative, dem Carbon Disclosure Project (CDP), Fjärde AP Fonden und Amundi Asset Management. Weitere Mitglieder sind Anlagenbesitzer und Verwalter, zum Beispiel die Allianz, KLP, PNB Paribas und Hermes Investment Management.

<b>Under 2 MOU</b>	
Mehr als 50 subnationale Regierungen verpflichten sich dazu, ihre Emissionen um 80 bis 95 Prozent bis 2050 (im Vergleich zu 1990) zu reduzieren.	Die Absichtserklärung wurde am 09.12.2015 auf der COP 21 von Kalifornien, Baden-Württemberg und anderen Bundesstaaten vorgestellt. Für Deutschland ist etwa relevant, dass sich kurzfristig auch Nordrhein-Westfalen der Initiative angeschlossen hat.
<b>Carbon Pricing Leadership Coalition</b>	
Auf der COP 21 wurde die Initiative im Beisein von Regierungschefs vorgestellt. Die beteiligten Regierungschefs haben in ihren Ländern bereits Instrumente zur Bepreisung von Kohlenstoff (in Form von Emissionshandel, Steuern oder anderen Abgaben) eingeführt. Diese sollen Anreize setzen, um Investitionsentscheidungen in kohlenstoffarme Bereiche zu lenken. Um langfristige Investitionen in diese Richtung zu lenken, sind insbesondere in den G20-Staaten politische Rahmensetzungen wichtig, die zum einen die immer noch massiven Subventionen für fossile Energieträger abbauen und zum anderen ein stetig steigendes CO <sub>2</sub> -Preissignal etablieren. Den Staaten sollte es dabei überlassen bleiben, wie sie dieses Preissignal generieren.	Initiiert von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds sind folgende Regierungschefs Mitglieder der Koalition: Kanzlerin Angela Merkel (Deutschland), Präsidentin Michelle Bachelet (Chile), Präsident François Hollande (Frankreich), Premierminister Hailemariam Desalegn (Äthiopien), Präsident Benigno Aquino III (Philippinen), Präsident Enrique Peña Nieto (Mexiko), Gouverneur Jerry Brown (Kalifornien) und Eduardo Paes (Bürgermeister von Rio de Janeiro). Von Seiten der Industrie sind unter anderem Mitglieder der Koalition: US Institutional Investor Calpers, Engie of France, Mahindra Group of India und die niederländische Royal DSM.

**Besonderer Fokus auf Solidarität mit den besonders verletzlichen Menschen**

<b>InsuResilience</b>	
Die Initiative soll bis 2020 400 Millionen verletzliche Menschen durch verschiedene innovative versicherungsbezogene Instrumente gegen Klimaschäden absichern. Bisher wurden insgesamt 420 Millionen US-Dollar aufgebracht. Deutschland, das diese G7-Initiative auf den Weg gebracht hat, sagte auf der COP 21 150 Millionen US-Dollar zu.	Unterstützende Mitglieder der G7-Initiative sind: die USA, Großbritannien, Kanada, Japan, Frankreich, Deutschland und Italien. In der ersten Phase werden Betroffene durch indirekte Versicherungssysteme in Afrika, dem Pazifik und der Karibik abgesichert. In einer zweiten Phase sollen dann auch unterstützte direkte Versicherungsansätze – etwa Mikro-Versicherungen – zum Einsatz kommen.
<b>Climate Risk and Early Warning Systems (CREWS)</b>	
50 verletzlichen Entwicklungs- und kleinen Inselstaaten soll ermöglicht werden, Risiko-Frühwarnsysteme aufzubauen. Finanzielle Unterstützung in Höhe von 80 Millionen US-Dollar wurde zugesagt. Davon sollen 30 Millionen US-Dollar direkt und 50 Millionen US-Dollar über bilaterale Projekte geleistet werden.	Vorstellung durch Frankreich am 02.12.2015 auf der COP 21, Finanzielle Unterstützung leisten acht Länder (unter anderem Frankreich, Deutschland, Australien, Niederlande, Großbritannien).

## 2.4 Das Solidaritätspaket

Auch bei erfolgreicher Umsetzung des Pariser Ambitionspakets werden die Risiken des Klimawandels noch über Jahrzehnte weiter steigen und der Umgang mit Klimawandelfolgen für viele Länder ein immer dringlicheres Thema. Für viele BeobachterInnen überraschend hat die Staatengemeinschaft auf die Warnsignale der am meisten betroffenen Länder reagiert, indem sie wegen der immer deutlicher sichtbaren Risiken auch eines Zwei-Grad-Pfades prüft, ob es noch möglich ist, den Temperaturanstieg sogar auf weniger als 1,5 °C zu begrenzen.

Im Rahmen eines umfassenden Solidaritätspakets gibt die Staatengemeinschaft darüber hinaus ein deutliches Zeichen, dass besonders betroffene Staaten mit den Folgen des Klimawandels nicht allein gelassen, sondern in Anpassungs- und Schadensbewältigungsstrategien unterstützt werden sollen. Zu diesem Paket gehört ein Langfristziel für Klimaanpassung, Finanzierungszusagen und die Verankerung des Themas „Schäden und Verluste“ (*Loss and Damage*, L&D) im Abkommen.

### Anpassung an den Klimawandel

Anpassung im Pariser Abkommen mit gleichem politischem Nachdruck wie Emissionsminderung zu verankern, war angesichts der bereits sichtbaren, massiven Konsequenzen eine zentrale politische Erwartung der meisten Entwicklungsländer. Die Etablierung eines globalen Anpassungsziels kommt dieser Erwartung entgegen. Ähnlich dem Langfristziel bei der Emissionsminderung definiert es die Richtlinien, an denen sich zukünftige Anpassungspolitik orientieren soll. Im Zentrum steht dabei, Anpassungskapazitäten in den besonders betroffenen Ländern zu erweitern, Resilienz zu stärken und Verwundbarkeit zu reduzieren. Dabei definieren die Vertragsparteien Klimaanpassung als multidimensionale, gemeinsame Verpflichtung für alle, die der Maxime folgen soll, niemanden mit den Folgen des Klimawandels alleine zu lassen. Gekoppelt wird das Ziel und damit auch die mit ihm verbundenen Verpflichtungen an das Temperaturziel aus Artikel 2 mit dem klaren Signal: bereits heute sind die Anpassungsnotwendigkeiten für viele Länder signifikant. Je weniger Klimaschutz umgesetzt wird, desto mehr steigen diese Notwendigkeiten inklusive entsprechender Kosten zukünftig. Als Überprüfungsmechanismus für Fortschritte zum Erreichen des Anpassungsziels dient das *global stocktaking* aus Artikel 14.

Im Pariser Abkommen wird auch definiert, nach welchen Prinzipien<sup>22</sup> Klimaanpassung erfolgen soll. Es legt fest, dass Anpassungsmaßnahmen im Rahmen eines länderspezifischen, gender-sensiblen, partizipativen und transparenten Ansatzes umgesetzt werden sollen, der auf dem aktuellsten Stand der Wissenschaft sowie dem Wissen indigener Gruppen basiert und auf arme und betroffene Bevölkerungsgruppen zugeschnitten ist. Germanwatch hatte sich vor und auf der COP 21 für die Verankerung von Anpassungsprinzipien eingesetzt.

Das Pariser Abkommen verpflichtet alle Vertragsparteien und damit auch Deutschland dazu, Anpassungspläne zu entwickeln und umzusetzen. Die Länder sollen zudem periodisch Informationen zu ihren Prioritäten, Aktivitäten und Unterstützungsbedarfen übermitteln. So wird auch im Anpassungsbereich ein Politikzyklus etabliert, der auf Basis der Nationalen Klimaschutz-Beiträge (*Nationally Determined Contributions*, NDCs) oder Nationalen Anpassungspläne (*National Adaptation Plans*, NAPs) regelmäßig den Sachstand der globalen Anpassung zusammenträgt. Flexibilität wird in dieser Hinsicht vor allem für die ärmsten Entwicklungsländer ermöglicht, die bei hohem Anpassungsbedarf über besonders geringe Planungskapazitäten verfügen.

---

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

Zentrale Aufgaben kommen dem Anpassungskomitee (Adaptation Committee) zu, unter anderem die Vorbereitung einer institutionellen Reform der anpassungsbezogenen Prozesse und Gremien unter der UN-Klimarahmenkonvention in 2017; aber auch die Entwicklung konkreter Richtlinien, um nationale Anpassungspolitiken anzuerkennen und abzuschätzen, ob die existierende Anpassungsfinanzierung in Höhe und Art dem Anpassungsbedarf entspricht. Darüber hinaus sollen UN- und staatliche Entwicklungsorganisationen berichten, wie sie Klimawandelfolgen in ihre Entscheidungsabläufe einbeziehen und wie insgesamt die Klimaresilienz durch Entwicklungsmaßnahmen erhöht werden kann.

### **Umgang mit klimawandelbedingten Schäden und Verlusten**

Durch die Einrichtung eines eigenständigen Artikels für „Loss and Damage“ (Artikel 8, L&D), verankert das Pariser Abkommen den Umgang mit klimabedingten Schäden und Verlusten neben Klimaschutz und Anpassung dauerhaft als dritten großen Problembereich im Klimaregime. Dieser Meilenstein in der Debatte um L&D im Rahmen der UN-Klimakonvention erfüllt eine zentrale Forderung der am meisten verwundbaren Staaten und stellt einen gewichtigen Teil des Pariser Solidaritätspakets dar. Die richtungsweisende Einbettung von L&D im Abkommen umfasst zwei Dimensionen, die in ihrer Wirkung durch COP-Entscheidungen ergänzt werden: In einer **institutionellen Dimension** wird die Zukunft des zwei Jahre zuvor etablierten L&D-Organs abgesichert und die Voraussetzung seiner Stärkung geschaffen. Zu diesem Zweck wird der Internationale Warschau-Mechanismus (WIM) im Abkommen verankert. Künftige Klimagipfel im Rahmen des neuen Abkommens erhalten das Mandat, dessen Fokus auszuweiten und zu stärken. In einer **inhaltlichen Dimension** werden Richtlinien einer internationalen Agenda zum Umgang mit Schäden und Verlusten definiert und Bedingungen dafür geschaffen, diese zukünftig weiter auszugestalten.

Schlüssel der Umsetzung dieser Agenda ist Kooperation. Die Vertragsparteien sind in diesem Sinne dazu aufgefordert, das Verständnis von sowie Aktivitäten und Unterstützung beim Umgang mit Schäden und Verlusten auszuweiten. Das Management von Großrisiken (z. B. Frühwarnsysteme, mit öffentlichen Mitteln unterstützte Versicherungsansätze und Resilienzaufbau) wird dabei konkret hervorgehoben. Basierend auf einer COP-Entscheidung soll unter dem WIM eine zentrale Anlaufstelle für Risikotransfer entstehen, die Informationen zu Versicherungslösungen als einem Teil umfassender Risikomanagementstrategien sammeln soll. Adressiert werden sollen auch die Bereiche, für die versicherungsbezogene Instrumente nicht in Frage kommen – etwa langsam voranschreitende Prozesse, nicht-ökonomische Verluste sowie Klimafolgen mit irreversiblen und permanenten Schäden und Verlusten. Erste Ansätze hin zur Operationalisierung dieser Aktivitäten gibt es bereits im Bereich des Risikomanagements.

Über den Bereich der reinen Wissenserweiterung hinaus gilt es nun, konkrete Umsetzungs- und Unterstützungsstrategien zum Umgang mit Schäden und Verlusten auf den Weg zu bringen. Denn das Abkommen stellt die tatsächliche Implementierung der internationalen Agenda für L&D noch nicht ausreichend auf solide Füße. Die finanzielle Unterstützung für definierte Aktivitäten enthält keinerlei konkrete Verpflichtungen für Vertragsparteien und bleibt durchgehend vage. Nur sehr allgemein wird festgehalten, dass die Vertragsparteien ihre Unterstützung für L&D-bezogene Aktivitäten ausweiten sollten.

Auf Druck der meisten Industrieländer schließt Paragraph 52 der COP-Entscheidung die Nutzung des L&D-Artikels 8 im Abkommen als Grundlage von Haftungs- und Kompensationsansprüchen aus. Aus Sicht der am meisten betroffenen Länder schwächt diese Formulierung das Solidaritätssignal der Industrieländer deutlich ab, denn für sie werden keine zusätzlichen Instrumente und Unterstützungsansprüche definiert, sollten Emissionsminderungs- und Anpassungspolitiken zu kurz greifen.

Allerdings kann das Abkommen dennoch als ein großer Schritt in diese Richtung interpretiert werden. Es setzt ambitionierte Temperatur- und globale Emissionsreduktionsziele, um eine gefährli-

chen Klimawandel abzuwenden. Und das Abkommen erkennt ausdrücklich an, dass es Schäden und Verluste aufgrund des Klimawandels gibt – und die internationale Gemeinschaft hier eine Rolle bei der Schadensbewältigung hat. So ist offensichtlich, dass die Frage nach Kompensation und Haftung neu aufflammen wird, sobald sich abzeichnen sollte, dass die Klimaerwärmung nicht mehr auf „deutlich unter 2 °C“, geschweige denn 1,5 °C begrenzt sein sollte. Alleine die Berufung auf Artikel 8 ermöglicht diese Kompensationsdebatte nicht, aber die Gesamtarchitektur des Abkommens durchaus. Auch die zentrale Anlaufstelle für Versicherungslösungen ist eine gute Grundlage, um nun verschiedene Optionen auszuloten, welche Rolle Versicherungslösungen – in die entsprechend der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung und Kapazität eingezahlt wird – künftig bei der Bewältigung der Schäden und Verluste spielen können.

### **Klimabedingte Migration**

Klimabedingte Migration ist ein konkretes Beispiel für Schäden und Verluste durch den Klimawandel. Menschen werden aus ihrer Lebensumgebung vertrieben, da diese aufgrund der klimabedingten Veränderungen (steigender Meeresspiegel, Überflutungen, Dürren, etc.) unbewohnbar wird.

Das Pariser Abkommen beinhaltet zwar keinen expliziten Mechanismus für die internationale Koordination von Maßnahmen zum Umgang mit klimabedingter Vertreibung, wie es in Form der „*climate change displacement facility*“ im Entwurfstext vorgeschlagen wurde. Doch durch die Verankerung des Warschau-Mechanismus (WIM) im Pariser Abkommen erhält die Arbeit zu klimabedingter Migration und Vertreibung Unterstützung. Sie stellt einen Arbeitsbereich des WIM dar, der darauf abzielt, ein besseres Verständnis zu fördern, „*lessons learnt*“ und „*best practices*“ identifiziert und weitere Maßnahmen definiert. Wichtig ist zudem, dass im Pariser Abkommen explizit die Kooperation des WIM mit Expertengruppen und relevanten Organisationen innerhalb und außerhalb der UN-Klimarahmenkonvention unterstützt wird. Im Bereich der klimabedingten Migration ist hier vor allem die Nansen-Initiative von besonderer Bedeutung, die im Oktober 2015 eine Schutzagenda für Betroffene vorgelegt hat und in der auch das UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR) und die Internationale Organisation für Migration (IOM) eingebunden sind.

Ganz konkret geht aus den Entscheidungen der COP außerdem die Aufforderung zur Einrichtung einer „*task force*“ – gemeinsam mit diesen Akteuren – hervor. Diese soll Empfehlungen für Ansätze zum Umgang mit und zur Verhinderung von klimabedingter Vertreibung entwickeln und kann sich zu einem wichtigen Kooperationsforum der Implementierung einer Schutzagenda oder der Initialzündung für andere UN-Gremien angesichts klimawandelbezogener MigrantInnen entwickeln.

## **2.5 Finanzierung für Klimaschutz und Anpassung**

Wie zu erwarten kam der internationalen Klimafinanzierung eine Schlüsselrolle in der Endphase der Verhandlungen rund um das Pariser Klimaabkommen zu. Als Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des Ambitions- und Solidaritätspakets wurden bis zum finalen Verhandlungstag letzte Details des „Finanzpakets“ kontrovers diskutiert. Es ist offensichtlich, dass es sowohl wenn es um die Verabschiedung der Durchführungsbestimmungen für das Paris-Abkommen gehen wird, als auch spätestens 2025, wenn die Staatengemeinschaft das nächste globale Finanzierungsziel und die Aufteilung der Zahlungsverpflichtungen verhandeln soll, zu weiteren intensiven Debatten kommen wird.

### Neue Verantwortung nach 2020

Ein großer Knackpunkt der Diskussion war die Erweiterung der Geberbasis im neuen Klimaregime ab 2020. Die Verantwortung für die Bereitstellung finanzieller Unterstützung für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen sollte über die klassischen Industrieländer hinaus auch an die reicheren Schwellen- und Ölländer übertragen werden. Besonders die großen Schwellenländer und Mitglieder der „Gruppe der Gleichgesinnten“<sup>23</sup> pochten hier auf die überholten Vorgaben der Klimarahmenkonvention und lehnten Formulierungen wie „Staaten, die dazu in der Lage sind“ als Kriterium für eine neue Rollenverteilung in der Klimafinanzierung kategorisch ab.

Als Kompromiss enthält das Pariser Abkommen nun eine Sprachregelung, die die Industrieländer zwar für die Bereitstellung finanzieller Mittel in die Pflicht nimmt, aber „andere Staaten“ ermutigt, sich ab 2020 ebenfalls auf freiwilliger Basis an der Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern zu beteiligen<sup>24</sup>. Weitere Fortschritte wird es hier wohl erst geben, wenn die Industrieländer den Schwellenländern international nicht nur mehr Verpflichtungen abverlangen, sondern ihnen auch mehr Mitgestaltungsrechte – etwa im Rahmen des Welt-sicherheitsrats oder des Internationalen Währungsfonds (IWF) – einräumen.

### Anstieg in der Klimafinanzierung nach 2020

Neben der Neuordnung der Verantwortlichkeiten war auch das zukünftige *Niveau* der Klimafinanzierung lange ein Thema. Als Zielgröße im neuen Abkommen liefert die bekannte Verpflichtung der Industrieländer, ab dem Jahr 2020 jährlich 100 Milliarden US-Dollar an öffentlichen und privaten Geldern für die internationale Klimafinanzierung zu mobilisieren, zumindest schon mal einen Orientierungspunkt. Fraglich war lange, wo genau diese Verpflichtung verankert werden soll – im Abkommen oder der COP-Entscheidung – und wie konkret ein entsprechender Prozess umgesetzt und eine Zielgröße quantitativ formuliert werden würde. Viele NGOs und VertreterInnen von Entwicklungsländern forderten dabei einen offiziellen Zyklus, um analog zur Überprüfung der Emissionsminderungsziele die zu mobilisierende Klimafinanzierung regelmäßig in Fünf-Jahres-Abständen an neue Bedürfnisse anzupassen.

Schlussendlich landete ein entsprechender Passus in der COP-Entscheidung<sup>25</sup>, der Industrieländer dazu verpflichtet, ihr 100-Milliarden-Versprechen über 2020 hinaus zumindest bis 2025 jährlich aufrechtzuerhalten. Ein offizieller Zyklus wurde nicht beschlossen. Allerdings soll 2025 tatsächlich eine neue Zielgröße bestimmt werden. Die Gesamtsumme der für Klimaschutz und Anpassung in den Entwicklungsländern mobilisierten Gelder wird, so die Zusage, nach 2025 über 100 Milliarden US-Dollar liegen. Artikel 9.3 des Pariser Abkommens bekräftigt diese Entscheidung in Paragraph 54, indem er vorschreibt, dass die Mobilisierung zusätzlicher Klimafinanzierung ab 2020 eine Steigerung über bisherige Anstrengungen darstellen soll. Schon jetzt ist klar, dass es im Vorfeld von 2025 eine heftige Debatte darum geben wird, welchen Anteil an der – dann auf *über* 100 Milliarden US-Dollar jährlich ansteigenden Gesamtsumme – die Schwellen- und Ölländer künftig übernehmen und auf welches Niveau insgesamt die Finanzausgaben ansteigen sollen. Auch könnte dann beschlossen werden, dass es wieder fünf Jahre später, im Vorfeld von 2030, die nächste Festlegung eines Finanzzieles geben soll.

---

<sup>23</sup> Die Like-Minded Country Group ist eine Gruppe sehr unterschiedlicher Entwicklungsländer wie Bolivien, China, Irak, Iran, Kuba, Mali, Saudi-Arabien und Sri Lanka.

<sup>24</sup> Siehe Artikel 9.1 und 9.2 im Pariser Abkommen

<sup>25</sup> Siehe Entscheidung 1/CP.21, Paragraph 54

## Transparenz und Vorhersehbarkeit der Klimafinanzierung

Ein Prozess zur Erhöhung der Transparenz und Vorhersehbarkeit in der internationalen Klimafinanzierung wurde durch das Pariser Abkommen in Gang gesetzt, auch wenn diesbezüglich noch klarere und konkretere Entscheidungen im Rahmen der Ausführungsbestimmungen sinnvoll sind. Die Klarheit, die für die Zeit vor 2020 bereits seit geraumer Zeit gefordert wird (Stichwort „Aufwuchspfad“), ist in der Entscheidung von Paris zumindest aufgegriffen. Demnach sind Industrieländer dringend aufgerufen, einen „konkreten Fahrplan“ vorzulegen, wie sie es schaffen wollen, ihre finanzielle Unterstützung so ansteigen zu lassen, dass ab 2020 tatsächlich mindestens 100 Milliarden US-Dollar jährlich für Klimaschutz und Anpassung in Entwicklungsländern mobilisiert werden.<sup>26</sup> Darüber hinaus sollen die individuellen Geberstaaten alle zwei Jahre detailliert – sowohl rückblickend als auch vorausschauend – über die Bereitstellung von Klimafinanzierung berichten. Ein entsprechender Prozess zur Ausgestaltung dieser zu berichtenden Informationen soll bereits beim Klimagipfel in Marrakesch 2016 initiiert und durch Arbeit im Subsidiary Body for Scientific and Technical Advice (SBSTA) ergänzt werden.<sup>27</sup>

Über neue Zusagen können sich der Green Climate Fund (260 Millionen US-Dollar), der Least Developed Countries Fund (252 Millionen US-Dollar) sowie der Adaptation Fund (75 Millionen US-Dollar) sowie auf entsprechende Förderzusagen hoffende Staaten freuen.<sup>28</sup> Besonders der Anpassungsfonds kann kurzfristig durchatmen und seine erfolgreiche Arbeit zumindest im Jahr 2016 fortführen – auch dank des großzügigen Beitrags Deutschlands in Höhe von 50 Millionen Euro. Die Rolle des Anpassungsfonds im Klimaregime über 2020 hinaus bleibt indes unklar und wird leider erst in den nächsten Jahren entschieden.

Insgesamt bedürfen die Formulierungen zur Anpassungsfinanzierung in Paris noch der Konkretisierung. COP-Entscheidung und Pariser Abkommen beinhalten ein paar eher vage Formulierungen. So soll zum einen der Anteil der Anpassungsfinanzierung im Zuge der Erfüllung des 100-Milliarden-Versprechens „deutlich über bisheriges Niveau erhöht“ werden<sup>29</sup>. Zum anderen wird die Bedeutung von öffentlichen Zuschüssen für Anpassung für die besonders verletzlichen Länder anerkannt<sup>30</sup> und ein Teil der Erlöse eines Mechanismus zur Emissionsminderung für die Unterstützung von Anpassungsmaßnahmen in Aussicht gestellt<sup>31</sup>.

Zusammenfassend lässt sich zum Finanzpaket sagen: Es enthält wichtige Aussagen für die Klimafinanzierung sowohl vor als auch nach 2020. Mit den geplanten Prozessen zur Sicherstellung der notwendigen Transparenz ist ein wichtiger erster Schritt getan. Trotzdem werden das Pariser Abkommen und die Entscheidung von Paris der wichtigen Rolle, die Finanzierung für die notwendige Transformation in Richtung Dekarbonisierung und Resilienz spielen muss, nicht vollständig gerecht. Für den von vielen geforderten offiziellen Klimafinanz-Zyklus ist lediglich die erste Aufstockungsrunde beschlossen. Allerdings sind, wenn es bis dann tatsächlich notwendige Transformations-Partnerschaften mit ausreichender Klimafinanzierung gibt, weitere Finanzierungszyklen durchaus wahrscheinlich. Die Frage nach einer neuen Zielgröße für die Klimafinanzierung und die beitragenden Staaten nach 2025 wird mit heftigen Debatten über das verstärkte Einbeziehen von Öl- und Schwellenländern in die Klimafinanzierung verbunden sein.

---

<sup>26</sup> Siehe Entscheidung 1/CP.21, Paragraph 115

<sup>27</sup> Siehe Entscheidung 1/CP.21, Paragraph 56 und 58

<sup>28</sup> Siehe ODI (2015) unter <http://www.odi.org/opinion/10196-infographic-climate-finance-pledges-cop21-paris>

<sup>29</sup> Siehe Entscheidung 1/CP.21, Paragraph 115

<sup>30</sup> Siehe Artikel 9.4 im Paris-Abkommen

<sup>31</sup> Siehe Artikel 6.6 im Paris-Abkommen

Als drittes Langfristziel (Artikel 2.1.c) wurde beschlossen, die Finanzflüsse konsistent mit einem Entwicklungspfad zu machen, der mit den beiden anderen Langfristzielen (Treibhausgasneutralität und Resilienz) vereinbar ist. Es liegt nun an den EntscheidungsträgerInnen auf verschiedenen Ebenen – etwa in Staaten, Entwicklungsbanken, Exportkreditagenturen, bei institutionellen Investoren, in Unternehmen –, dieses Ziel in konkretes Handeln zu übersetzen. Die Entscheidung in Paragraph 44 lädt in diesem Sinne nationale und internationale Finanzinstitutionen dazu ein, zu zeigen, wie ihre Aktivitäten Klimabelange berücksichtigen.



### 3 Ein internationaler Ausblick

Paris war ein klimapolitischer Erfolg. Es ist damit auch der Rahmen gesetzt für Transformations-Partnerschaften in Richtung Dekarbonisierung und Resilienz. Von deutscher Seite aus können solche kooperativen Ansätze beispielsweise umgesetzt werden:

- im Rahmen der Solarpartnerschaft mit Marokko;
- im Rahmen der Initiative der Afrikanischen Union zum Ausbau Erneuerbarer Energien, die von der G7 unterstützt wird und für deren Umsetzung verschiedene Geberländer in Paris 10 Milliarden US-Dollar Unterstützung angekündigt haben;
- durch bilaterale Vereinbarungen mit Indien und Südafrika, die die Umsetzung ambitionierter Ziele zum Ausbau der Erneuerbaren Energien, Stromnetze und Speichertechnologien ermöglichen, den Weg für Investitionen durch Risikoübernahmen ermöglichen, gemeinsame Forschungsaktivitäten anstoßen und Kapazitäten in diesen Ländern aufbauen;
- durch die InsuResilience-Initiative der G7, die vor allem in Afrika, dem Pazifik und der Karibik aktiv wird, um arme sowie gegenüber dem Klimawandel verletzte Menschen gegen Klimarisiken abzusichern.

Aber durch die UN-Klimarahmenkonvention selber können viele der notwendigen Transformationsprozesse nicht selber implementiert werden. Neben der Umsetzung auf nationaler Ebene, muss jetzt auch eine bedeutsame internationale Klimadebatte außerhalb der „UNFCCC-Glocke“ im Rahmen verschiedener Prozesse fortgeführt werden, zum Beispiel in 2016 auf folgenden Ebenen:

**Januar – Weltwirtschaftsforum in Davos:** Der Schwerpunkt des Weltwirtschaftsforums einer „Vierten technologischen Revolution“ muss mit dem Thema Dekarbonisierungsstrategien für Unternehmen verknüpft werden. Es wäre wichtig, dass nun viele Unternehmen klar sagen: Wir sehen, dass Dekarbonisierung Teil unseres neuen Geschäftsmodelles wird. Wir erwarten von der Politik, dass sie ermöglichende Weichenstellungen und Rahmensetzungen vorantreibt. Der Ruf nach einem CO<sub>2</sub>-Preissignal durch die G20 wäre wünschenswert.

**Februar – Münchener Sicherheitskonferenz:** Auch wenn die Aufmerksamkeit der Sicherheitscommunity zurzeit auf Eindämmung von aktuellen Kriegen und Konflikten sowie auf die Bewältigung der aktuellen terrorbedingten Destabilisierung gerichtet ist, sollte dort nun auch die Frage ins Zentrum rücken, wie der Abschied von Kohle, Öl und Gas mit der friedenspolitischen Stabilisierung der Welt zusammengeführt werden kann. Welche Kriegsgründe entfallen, wenn die Nachfrage insbesondere nach Öl entfällt? Wie kann als erster Schritt eine Diversifizierungsstrategie für Länder aussehen, die massiv vom Export fossiler Energien abhängen – etwa Saudi Arabien oder Russland? Wie kann eine Langfriststrategie der kollektiven Energie- und Klimasicherheit aussehen?

**April – Unterzeichnungszereemonie des Paris-Abkommens:** Ban Ki-moon wird Staats- und Regierungschefinnen und -chefs nach New York einladen, um am 22. April 2016 feierlich das Paris-Abkommen zu unterzeichnen. Es ist das erste Treffen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs nach Paris, das sich mit Klimapolitik befasst. Es wäre der richtige Moment, um zum Beispiel eine Erhöhung der nationalen Klimaziele – oder zumindest den Beginn der entsprechenden Prüfung – anzukündigen. Direkt nach der Unterzeichnungszereemonie können die nationalen Ratifizierungsprozesse beginnen.

**Mai – UNFCCC-Zwischenverhandlungen in Bonn:** Hier wird der kommende Klimagipfel in Marokko vorbereitet. Es geht unter anderem darum, wie durch den Warschau-Mechanismus die Unterstützung der betroffenen Menschen und Regionen bei der Schadensbewältigung oder klimabedingter Migration organisiert werden kann. Außerdem muss nun der Prozess starten, um die umfangreichen Umsetzungsbestimmungen für das Paris-Abkommen – etwa in Bezug auf Transparenz

für Klimaschutz und Klimafinanzierung sowie für mehr Klimaschutz – vor 2020 auf den Weg zu bringen.

**Mai – World Humanitarian Summit in Istanbul:** Beim ersten Weltgipfel der humanitären Organisationen geht es darum, das internationale humanitäre System für die Zukunftsaufgaben zu reformieren. Das humanitäre System steht vor extremen Herausforderungen, gerade auch weil unklar ist, ob existierende Solidaritätsmechanismen in einer Welt von eskalierenden Klimafolgen noch funktionieren werden. Hier gibt es viele Anknüpfungspunkte insbesondere zur Arbeit des Warschau-Mechanismus und zur Debatte über Schäden und Verluste unter der UN-Klimarahmenkonvention.

**Mai – G7-Gipfel Kashiko Island in Japan:** Beim G7-Gipfel in Japan geht es darum, das Follow-up zu den wichtigen Initiativen aus der deutschen G7-Präsidentschaft, zum Beispiel die G7-Unterstützung für die Erneuerbare-Energien-Initiative der Afrikanischen Union oder InsuResilience, zu organisieren. Die G7-Länder sollten zudem ankündigen, die Dekarbonisierung ihrer Volkswirtschaften mit konkreten Strategieplänen zu unterlegen, die sie bis 2018 international vorlegen. Dies wäre eine gute Vorarbeit für einen entsprechenden G20-Beschluss, damit dort auch die großen Schwellenländer ankündigen, ihre entsprechenden Strategien bis spätestens 2020 vorzulegen.

**September – UN-Generalversammlung in New York:** Dies ist das erste multilaterale Treffen der Regierungschefinnen und -chefs nach der Unterschriftszeremonie für das Paris-Abkommen im April. Konkret wird es um die Umsetzung der Sustainable Development Goals (SDG), insbesondere den Prozess der Überprüfung der SDG, gehen sowie darum, den politischen Fokus auf die Umsetzungsdebatten in der UNFCCC zu halten.

**September – Generalversammlung der ICAO in Montreal:** Im Herbst 2016 wird nach 2013 die nächste Vollversammlung der ICAO (International Civil Aviation Organisation) stattfinden. Auf der Agenda steht, eine marktbasierende Maßnahme zu entwickeln, um ab 2020 in ein CO<sub>2</sub>-neutrales Wachstum des Flugverkehrs einzuschwenken. Das Langfristziel aus Paris, das darauf hinausläuft, bis Mitte des Jahrhunderts die Energiesektoren – also auch den Flugverkehr – zu dekarbonisieren und dann spätestens 2060–80 alle Treibhausgasemissionen auf null zurückzuführen oder durch Senken auszugleichen, ist ein starkes Signal an die internationalen Sektoren Flugverkehr und Schifffahrt. Alleine mit nationalstaatlichen Lösungen ist dies nicht zu schaffen. Daher müssen bisher zirkulierende Entwürfe nachgeschärft werden, die im Flugsektor die für den Klimaschutz schwächste Lösung durchzusetzen würden: Eine Emissionsausgleichslösung (mit wenig anspruchsvollen Standards) ohne zusätzliche dadurch erzeugte Klimafinanzierung.

Die IMO (International Maritime Organisation) hat derzeit noch keinen konkreten Zeitplan vorgelegt, um Maßnahmen zur Senkung von Treibhausgasemissionen zu verabschieden. Da das rechtlich verbindlich verankerte Langfristziel des Paris-Abkommens auch die Emissionen des Schifffahrtsverkehrs miteinbezieht, kommt nun auch die IMO unter Druck, endlich Maßnahmen anzugehen.

**Oktober – 3. Gipfelkonferenz von UN-Habitat in Quito:** Auf der letzten der großen UN-Konferenzen im Jahr 2015/2016, die einen neuen weltpolitischen Ordnungsrahmen für Umwelt- und Entwicklungsherausforderungen entworfen haben, diskutieren und skizzieren die TeilnehmerInnen anhand globaler Trends und Strömungen, wie die neue urbane Agenda der internationalen Gemeinschaft aussehen soll. Da die Ergebnisse die städtebaulichen Entwicklungen der kommenden zwanzig Jahren prägen werden, ist entscheidend, auch Konsequenzen aus dem Paris-Abkommen zu ziehen: Insbesondere muss es darum gehen, Leitplanken für eine klimafreundliche und -resiliente Stadtplanung zu definieren, die sich nicht mehr an denen aus der funktionalen Trennung des Industriezeitalters orientiert.

**November – G20-Gipfel der Regierungschefs in China – Klimatandem mit der deutschen G20-Präsidentschaft in 2017:** Die G-20 nimmt eine zentrale Rolle in der Implementierung des Paris-

Ergebnisses ein. 75 Prozent der globalen Treibhausgasemissionen werden in diesen zwanzig Staaten freigesetzt. Ein konkretes Ziel sollte sein, dass alle G20-Staaten bis 2020 einen Umsetzungsplan für die Dekarbonisierung in ihrem Land vorlegen, die Industrieländer schon bis 2018. Kombiniert werden sollte das mit einem zweigliedrigen Signal für einen CO<sub>2</sub>-Preis. Erstens sollte es nun konkrete Schritte geben, um beschleunigt die Subventionen für fossile Energieträger abzuschaffen. Das Fenster der Möglichkeiten steht derzeit dafür angesichts der niedrigen Öl- und Kohlepreise offen. Zweitens sollte – entsprechend den Vorschlägen von Mark Carney, dem Chef des Finanzmarktstabilitätsrats der G20 – ein stetig steigender CO<sub>2</sub>-Preiskorridor für die G20-Staaten bis 2050 angestoßen werden. Jedem Land sollte dabei überlassen werden, wie es dieses Preissignal erzeugt. Die Einnahmen eines CO<sub>2</sub>-Preissignals werden in vielen Staaten, gerade auch den Schwellenländern, dringend für notwendige Investitionen gebraucht. Es geht nun darum, ein strategisches G20-Tandem zwischen der chinesischen G20-Präsidentschaft in 2016 und der deutschen G20-Präsidentschaft in 2017 für die Umsetzung der Ziele von Paris aufzubauen.

**November – COP 22 in Marrakesch (Marokko):** Beim ersten Klimagipfel nach Paris wird es einerseits darum gehen, die Verhandlungen für die umfangreichen Umsetzungsbestimmungen des Paris-Abkommens zu strukturieren. Andererseits wird die Konkretisierung des Solidaritätspakets von Paris ins Zentrum rücken. Insbesondere soll die Staatengemeinschaft dort die Ausgestaltung des Warschau-Mechanismus für Schäden und Verluste beschließen. Es wird deutlich werden, dass sich hier, wenn der globale Temperaturanstieg nicht auf 2–1,5 °C-begrenzt werden sollte, ein ganz großes Thema der künftigen Verhandlungen etabliert. Ein wichtiger Startschuss für eine internationale Aufholjagd hin zum 2-1,5°C-Limit wäre, wenn wichtige Industrieländer hier Nachbesserungen ihrer 2020-Ziele ankündigen. Faktisch sollte zumindest der EU eine Verschärfung des Ziels auf 25 Prozent nicht schwerfallen, da sie bis 2020 ohne weitere Maßnahmen eher 25 Prozent als die zugesagten 20 Prozent an Emissionen gegenüber 1990 verringern wird. Politisch wird eine solche Zusage angesichts der politischen Entwicklung vor allem in Polen allerdings sehr schwierig. Klimapolitisch notwendig wäre eine Verschärfung des Ziels auf mindestens 30 Prozent.

## 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.