



Paris Agreement: Startschuss für echte globale Klimakooperation

Erste Einschätzungen des Wuppertal Instituts

von Christof Arens, Lukas Hermwille, Nico Kreibich, Hans-Jochen Luhmann, Florian Mersmann, Wolfgang Obergassel, Hermann Ott, Hanna Wang-Helmreich

Am 12. Dezember 2015 hat die 21. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention das "Paris Agreement" angenommen. Von der Weltgemeinschaft ist ein gemeinsamer Weg des Kampfes gegen den menschengemachten Klimawandel eingeschlagen worden. Es ist ein ermutigendes Zeichen, dass dies trotz eines schwach ausgebildeten internationalen Systems und einer Vielzahl aktueller Bedrohungen wie Krieg, Terror, soziale Ungleichheit und einem kollapsbedrohten Finanzsystem gelungen ist.

Nach 25 Jahren UN-Klimadiplomatie haben die Regierungen der Welt zum ersten Mal einen umfassenden Vertrag verabschiedet, der Klimaschutzbeiträge von allen Staaten vorsieht. Dies beendet die statische Teilung der Welt in "Industrie-" und "Nicht-Industriestaaten" durch die Klimarahmenkonvention, die mit dem Kyoto-Protokoll für fast zwanzig Jahre zementiert worden war. Denn seit den 1990er Jahren hat sich die Welt stark verändert – ehemals wirtschaftlich schwächere Staaten sind inzwischen zu starken Emittenten herangewachsen. Es ist den Entwicklungsländern hoch anzurechnen, dass sie der Abkehr von dieser Dichotomie zugestimmt haben, obwohl viele Industriestaaten bisher nicht durch ambitionierten Klimaschutz in Vorleistung getreten sind. Die Entwicklungsländer haben damit akzeptiert, die Eindämmung des menschengemachten Klimawandels zu einer global-gemeinsamen Aufgabe (mit unterschiedlichen Verantwortlichkeiten) zu machen – dass dies auch im Beschlusstext steht, ist einer der wesentlichen Erfolge von Paris.

Als Erfolg kann auch gewertet werden, dass nunmehr vertraglich als langfristiges Ziel verankert wurde, dass der globale Temperaturanstieg deutlich unter 2°C gehalten werden soll (Art. 2). Abgesehen von der nun vertraglichen Form ist die Formulierung „deutlich unter 2°C“ zudem eine Verstärkung der bisher geltenden Formulierung. Darüber hinaus hält das Abkommen fest, dass Anstrengungen unternommen werden sollen, um den Temperaturanstieg auf 1,5°C zu begrenzen. Die Klimawissenschaft hat in den letzten Jahren immer deutlicher hervorgehoben, dass eine Begrenzung auf 2°C keine „sichere“ Leitplanke ist, sondern im Gegenteil erhebliche Klimaschäden mit sich bringen würde. Die Verankerung des 1,5°C - Limits ist ein enormer Verhandlungserfolg der am meisten verwundbaren Staaten, der kleinen Inselstaaten und der am wenigsten entwickelten Länder, der bis vor kurzem noch kaum vorstellbar erschien.

In diesem Zusammenhang ist besonders bedeutsam dass die Einhaltung der 2°C - Grenze dadurch erreicht werden soll, dass, erstens, die globalen Emissionen von Treibhausgasen ihren Höhepunkt so bald wie möglich erreichen sollen und, zweitens, eine "Balance zwischen dem Ausstoß und der Absorbierung durch Senken in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts" geschaffen werden soll. Dieses Ziel kommt de facto einem Aufruf zu einer globalen Dekarbonisierung vor dem Ende dieses Jahrhunderts gleich. Dies ist die Hauptbotschaft von Paris: Das Zeitalter der fossilen Brennstoffe ist vorüber.

Verstärkt wird dieser Aufruf noch durch ein klares Bekenntnis zu progressiv immer stärkeren Minderungsambitionen aller Länder, mit der Erwartung, dass die Industrieländer sich zu absoluten Emissionsminderungen verpflichten. Die Entwicklungsländer werden ebenfalls zu Emissionsminderungen ermutigt, bekommen dabei jedoch stärkere Spielräume, und Unterstützung bei der Entwicklung von Minderungszielen. Die Ziele aller Länder sollen in Fünf-Jahreszyklen kommuniziert und öffentlich registriert werden. Mit diesem Stärkungsmechanismus ist der Grundstein für ein globales Bilanzierungssystem für die Minderungsanstrengungen aller Länder gelegt.

Das Paris Agreement hat ferner eine hohe Legitimationswirkung für die wachsenden zivilgesellschaftlichen Bewegungen gegen Kohlekraftwerke, Bergwerke, Pipelines und andere klimaschädliche Infrastrukturen. So wie die Schlussakte von Helsinki den Dissidenten der ehemaligen Ostblockstaaten einen entscheidenden Referenzpunkt für ihre Arbeit lieferte, so können sich die Gegner fossiler Infrastrukturen nun auf die Ziele des Pariser Abkommens berufen.

Zudem hat das Abkommen von Paris nicht nur eine solide Grundlage zur Verstärkung der Anstrengungen im Klimaschutz geschaffen, sondern stärkt auch Bemühungen zur Anpassung an den Klimawandel sowie im Umgang mit bereits jetzt unvermeidlichen Klimaschäden. Durch die Einrichtung eines separaten Artikels zu „Loss and Damage“ (Art. 8) wurde der Umgang mit klimabedingten Verlusten und Schäden als dritte Säule neben Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel etabliert. Diese Anerkennung war eine zentrale Forderung seitens besonders verwundbarer Staaten. Dieser Forderung wurde von Seiten einiger Industriestaaten jedoch nur durch Aufnahme einer Ausschlussklausel im Entscheidungstext der Vertragsparteienkonferenz entsprochen, die die Nutzung von Art. 8 als Grundlage für Haftungs- und Kompensationsansprüche ausschließt.

Kritisch ist allerdings anzumerken dass die Beiträge der Staaten nicht rechtlich verbindlich sind und ihr Niveau derzeit noch nicht ausreicht um das im Agreement festgeschriebene Ziel zur Begrenzung der globalen Erwärmung auf deutlich unter 2°C zu erreichen. Zwar bedeuten nach ersten Experteneinschätzungen die angekündigten Beiträge für das Jahr 2030 eine nennenswerte Reduzierung der Emissionen im Vergleich zu einem „business as usual“-Szenario. Dass dies jedoch nicht ausreicht, zeigen erste Berechnungen unabhängiger Forschungseinrichtungen: Selbst im Falle einer vollständigen Umsetzung der Beiträge würden sie zu einer globalen Erwärmung zwischen 2,7 - 3,5 Grad führen.

Es wird daher darauf ankommen, dass der Schwung von Paris genutzt wird und der oben beschriebene Stärkungsmechanismus greift. Ein Erfolg ist hierbei, dass es gelungen ist, eine erste Bestandsaufnahme bereits für das Jahr 2018 zu vereinbaren. Mit der Einrichtung dieser „Bestandsaufnahme“ ist es gelungen, einen weiteren Moment konzentrierter politischer Aufmerksamkeit zu schaffen, der genutzt werden kann, weitere Dynamik zu entfalten. Die öffentliche Aufmerksamkeit wird zudem dadurch erhöht werden, dass der IPCC eingeladen ist, 2018 einen Sonderbericht zum 1,5°C-Ziel und den dafür nötigen Emissionspfaden vorzulegen. Fünfjährige Zyklen öffentlicher Bestandsaufnahmen bieten die Möglichkeit, die Dynamik und öffentliche Aufmerksamkeit regelmäßig zu erneuern.

Denn angesichts der zunehmenden Dynamik bei den erneuerbaren Energien und anderen Lösungen steht zu erwarten, dass allzu schwache Ziele schnell von der Realität überholt werden. So war die EU politisch nicht in der Lage, ihr 20%-Reduktionsziel für 2020 zu verschärfen, während gemäß den Projektionen der Europäischen Umweltagentur die Emissionen der EU in diesem Zeitraum bereits um 24-25% zurück gehen werden. Andere Schätzungen erwarten sogar eine Reduktion um 30%. Das Klimaregime hatte bisher keinen Mechanismus, die Staaten mit solchen Dynamiken zu konfrontieren. Mit dem neuen Mechanismus der regelmäßigen Bestandsaufnahme werden die Staaten nunmehr regelmäßig gezwungen werden, den Ehrgeiz ihrer Anstrengungen zu rechtfertigen. Dies wird vermutlich für die EU erhöhten politischen Druck bedeuten, ihr Klimaziel für 2030 nachzubessern.

Entscheidend für den Erfolg der regelmäßigen Bestandsaufnahmen wird sein, dass die Länder transparent über die Umsetzung der Beiträge Bericht erstatten und sich einer Überprüfung unterziehen. Hier definiert das Abkommen einen „Transparenzrahmen“ (Art. 13), dessen Details aber noch ausgearbeitet werden müssen. Abgesehen vom Ambitionsniveau der Beiträge ist dieser Transparenzrahmen die wesentliche Baustelle für die nächsten Jahre.

Eine weitere große Baustelle wird die Finanzierung von Klimaschutzaktivitäten, Anpassungsmaßnahmen und der Umgang mit unvermeidbaren Klimaschäden in Entwicklungsländern sein. Das Paris Agreement selbst bleibt im Hinblick auf konkrete Finanzausgaben unklar. An dieser Stelle wurde die rechtliche Verbindlichkeit der Finanzausgaben auf Druck der USA aufgegeben. Allerdings wird im Entscheidungstext nun festgelegt, dass die bereits in Kopenhagen versprochenen 100 Milliarden USD, die ab 2020 jährlich von Nord nach Süd fließen sollen, die Untergrenze der Klimafinanzierungszusagen bilden sollen. Nach bisheriger Lesart (zumindest vieler Industriestaaten) wurde das Finanzversprechen von Kopenhagen eher als eine Obergrenze angesehen. Zudem werden die Industriestaaten verpflichtet, alle zwei Jahre den Umfang und die Verwendung ihrer Klimafinanzierung öffentlich zu kommunizieren. Für eine effektive Unterstützung gerade der verwundbarsten Gesellschaften dieses Planeten, in den am wenigsten entwickelten Ländern und kleinen Inselstaaten, wird es notwendig sein, die Unterstützungsleistungen massiv zu verstärken. An dieser Stelle fehlt dem Abkommen dringend benötigter Biss.

Für die Umsetzung des Paris Agreement in den nächsten Jahren ist zu hoffen, dass die Koalition zwischen der EU und den ärmeren Entwicklungsländern, zumindest in ihrem Kern, innerhalb und außerhalb von UNFCCC und Paris Agreement fortgeführt wird. Innerhalb des UN-Klimaregimes könnte eine solche Koalition die dringend erforderliche Weiterentwicklung vor allem der Transparenzregeln vorantreiben und ein schnelles Inkrafttreten des Paris Agreement sicherstellen. Außerhalb des UNFCCC-Rahmens könnte eine Pionierallianz für die Dekarbonisierung des globalen Wirtschaftssystems die bislang unzureichenden nationalen Beiträge der Staaten anreichern, den Schwung von Paris nutzen und eine frische Dynamik entwickeln.

Die kommenden Jahre müssen zeigen, ob die Staaten dieser Welt willens sind, sich den Herausforderungen einer globalen Transformation zu stellen. Wirtschaft, Politik, Zivilgesellschaft und Wissenschaft haben eine besondere Verantwortung, das Utopia möglich zu machen: einen nachhaltig lebenswerten Planeten für alle Menschen.