

# Nach dem Pariser Klimaabkommen

## Neue Herausforderungen für eine Vorreiterrolle der EU

Susanne Dröge / Oliver Geden

Im Dezember 2015 haben 195 Staaten in Paris ein neues globales Klimaabkommen (Paris-Abkommen) verabschiedet. Es stellt ein Regelwerk für die Klimapolitik ab 2020 auf und konkretisiert die Ziele der Klimarahmenkonvention (UNFCCC). Im April werden im Rahmen einer Zeremonie des UN-Generalsekretärs in New York die ersten Unterschriften unter das Abkommen gesetzt; auch mit einer Reihe formeller Ratifikationen ist schon in diesem Jahr zu rechnen, etwa seitens der USA. Die Industrieländer stehen in besonderem Maße in der Pflicht, die in Paris entfaltete Dynamik aufrechtzuerhalten. Will die Europäische Union (EU) ihrer Vorreiterrolle gerecht werden, wird sie sich 2016 vorrangig zwei Aufgaben widmen müssen. Zum einen gilt es, die Umsetzung der bis 2030 zu erreichenden Klima- und Energieziele, die der Europäische Rat bereits im Oktober 2014 beschlossen hat, mittels Gesetzgebungsverfahren zu konkretisieren. Zum anderen muss die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern schnell weiter ausgebaut werden. Eine Verschärfung der EU-Klimaziele für 2030 oder 2050 steht hingegen vorläufig nicht auf der Agenda.

Das Paris-Abkommen unterscheidet sich fundamental vom Kyoto-Protokoll, das noch bis 2020 den globalen Klimaschutz völkerrechtlich regelt. Anstatt auf multilateral verhandelte Vorgaben für die Minderung von Treibhausgasen zu setzen, haben sich die Staaten unter dem Paris-Abkommen darauf geeinigt, zunächst jeweils eine nationale Klimaagenda aufzustellen. Mit Hilfe transparenter Prozessregeln, einheitlicher Standards und gegenseitiger Information soll darauf aufbauend die klimapolitische Kooperation vorangebracht werden (siehe SWP-Studie 19/2015 und SWP-Research Paper 4/2016).

### Nationale Absichten statt globaler Vorgaben

Auf der 21. Vertragsstaatenkonferenz (COP21) in Paris wurde beschlossen, die globale Klimapolitik künftig auf nationale Absichtserklärungen zu stützen, die »nationally determined contributions« (NDCs; vor dem Paris-Abkommen noch mit dem Präfix »intended« versehen, also INDCs). Die NDCs können neben Klimaschutzziele auch Angaben über den Anpassungsbedarf enthalten, der durch den Klimawandel entsteht; die Benennung konkreter politischer Instrumente oder Finanzierungsbedingungen ist ebenfalls möglich. Dadurch sind zum

ersten Mal seit Gründung der UNFCCC alle Vertragsstaaten in der Lage, sich auf Basis nationaler Interessen an der globalen Klimapolitik zu beteiligen.

188 Staaten haben schon vor der Pariser COP21 erste INDCs an die UNFCCC gemeldet. Artikel 3 des Paris-Abkommens (PA) legt nun fest, dass die Vertragsstaaten künftig verpflichtet sind, ihre NDCs regelmäßig festzulegen, zu übermitteln und dabei nicht hinter die Ankündigungen der Vorperiode zurückzufallen (*progression*). Die NDCs werden in einem Register erfasst, die in den NDCs erwähnten Minderungsziele sind nicht Teil des Abkommens und damit nicht völkerrechtlich verbindlich. Artikel 4 schreibt aber vor, dass die zu meldenden NDCs mittels nationaler Maßnahmen zur Emissionsminderung umzusetzen sind. Regeln, die für eine Vereinheitlichung der Prozesse und Standards sowie für eine zeitliche Synchronisierung sorgen sollen, müssen noch im Detail verhandelt werden.

### **Klare Orientierung auf den Klimaschutz**

Beim Klimaschutz sollen sich die nationalen Anstrengungen an dem Ziel orientieren, die globale Erderwärmung auf »deutlich unter« 2 Grad Celsius zu begrenzen. Das vielen Inselstaaten wichtige Ziel von 1,5 Grad Celsius wurde zwar aufgenommen, gilt aber lediglich als erstrebenswert. In der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts sollen die dann noch verbliebenen anthropogenen Emissionen durch die Aufnahmekapazität sogenannter »Senken« komplett ausgeglichen, also faktisch Treibhausgasneutralität erreicht werden. Da es technisch nicht möglich sein wird, Emissionen aus Landwirtschaft, Landnutzung und einigen industriellen Anwendungen gänzlich zu vermeiden, müssen sie durch den Einsatz von Technologien kompensiert werden, die CO<sub>2</sub> aufnehmen bzw. einlagern können, etwa eine massive Wiederaufforstung oder die Kombination von Bioenergie-Produktion mit CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung (BECCS).

Die Industrieländer sind aufgefordert, mit ihren künftigen NDCs *absolute* Minderungswerte anzustreben, während die Entwicklungsländer ihren Klimaschutz lediglich längerfristig ausbauen sollen. Sie erhalten dabei finanzielle, technische und fachliche Unterstützung. Für die Schwellenländer gibt es keine explizite Regelung. Für alle Staaten aber gilt, dass sie ihre Netto-Emissionen bis zum Ende des Jahrhunderts vollständig auf null senken müssen.

### **Anpassung an Klimawandelfolgen**

Das Paris-Abkommen regelt als erstes Vertragswerk unter der UNFCCC explizit auch den Umgang mit den Folgen des Klimawandels. Allerdings wird das globale Anpassungsziel weniger konkret formuliert als der Klimaschutz. Artikel 7 PA benennt ein qualitatives Ziel: Die Kapazitäten zur Anpassung an den Klimawandel sollen ausgebaut werden, so dass die Verwundbarkeit (*vulnerability*) geringer und die Widerstandskraft (Resilienz) gegenüber dem Klimawandel größer wird. Die regionalen Unterschiede der Klimawandelfolgen und die Vielfalt der zu beteiligenden Akteure werden ebenso aufgezeigt wie der Bedarf an Finanzhilfen und engerer Kooperation.

Vor allem aber misst das Paris-Abkommen der Anpassung grundsätzlich den gleichen Stellenwert zu wie dem Klimaschutz. Dies trägt langjährigen Forderungen der Entwicklungsländer Rechnung. Das unter dem Dach der UNFCCC bereits 2010 ins Leben gerufene Cancun Adaptation Framework (CAF) soll sich um die Informationsströme, die Durchführung und Kommunikation der Klimaanpassungs-Agenda kümmern. Zudem wird den Entwicklungsländern explizit zugesichert, dass sie bei ihren Anstrengungen Unterstützung erhalten.

### **Finanzierungsfragen**

Der Motor für eine breite Beteiligung am Klimaschutz und die Erreichung der Anpassungsziele ist die in Artikel 9 geregelte Klimafinanzierung. Sie soll künftig eben-

falls regelmäßig bilanziert werden (*global stocktake*). Die OECD-Länder sind verpflichtet, Mittel bereitzustellen, während die Schwellenländer dies auf freiwilliger Basis tun können. Die Mittel werden aber nur dann fließen, wenn die Empfängerländer ihre NDCs auch nachweislich umsetzen. In verlässlichen Bahnen verläuft die Klimafinanzierung bislang jedoch nicht. Zwar wurde dafür die zentrale neue Institution des Green Climate Fund (GCF) geschaffen. Aber der vereinbarte Mittelzufluss in Höhe von 100 Milliarden US-Dollar ab 2020 ist noch nicht vollumfänglich gesichert, die ersten GCF-Projekte wurden gerade erst genehmigt. Bis 2025 soll es unter dem Paris-Abkommen weitere Gespräche über die Aufstockung der von den Industrieländern zugesagten Finanzmittel geben, mit der Vorgabe, dass die derzeit versprochenen 100 Milliarden US-Dollar überschritten werden.

Das neue Klimaregime nimmt die Industrieländer also auch hier in die Pflicht, die globale Klimapolitik dadurch voranzubringen, dass sie die Entwicklungsländer in allen Bereichen unterstützen. Die Geberländer erhalten aber auch die Möglichkeit, ihre Unterstützung von der Transparenz und Messbarkeit der Aktivitäten der Entwicklungsländer abhängig zu machen.

### **Inkrafttreten und Weiterentwicklung**

Die Umsetzung des Paris-Abkommens wird durch eine jährliche Konferenz begleitet werden (CMA – Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement), die zusammen mit den regelmäßigen COPs der UNFCCC abgehalten wird. Sobald das Abkommen in Kraft getreten ist, kann die CMA ihre Arbeit aufnehmen. Dazu müssen mindestens 55 Staaten ratifizieren, die für einen Gesamtanteil von mindestens 55 Prozent der globalen Emissionen verantwortlich sind. Ab 2018 ist eine erste Gesamtschau der Klimaschutzbemühungen unter dem Paris-Abkommen vorgesehen (*facilitative dialogue*). Dieser Prozess soll Schwung in die nächste Runde von

NDCs bringen, die nach den Bestimmungen des Abkommens regelmäßig fällig werden. Eine Pflicht zu einer Anhebung der bisherigen INDCs gibt es 2018 aber noch nicht. Nach Inkrafttreten des Abkommens ist ein fünfjähriger Rhythmus geplant, 2023 folgt eine erste umfassende Bestandsaufnahme (Global Stocktake, Artikel 14 PA) von Klimaschutz und Finanzierung.

### **Gesetzgebungsverfahren in der EU**

Für die EU waren die Klimaverhandlungen ein diplomatischer und klimapolitischer Erfolg. Auch wenn die EU im internationalen Vergleich immer noch als Vorreiter gelten kann, setzt das Paris-Abkommen auch die Europäer unter Handlungsdruck.

Das von den 28 Staats- und Regierungschefs bereits im Oktober 2014 beschlossene EU-Klimaziel, die Emissionen bis 2030 um mindestens 40 Prozent (gegenüber dem Volumen von 1990) zu reduzieren, ist bislang nur eine Absichtserklärung. Um die nach wie vor großen Differenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten nicht ausgerechnet vor der COP21 zutage treten zu lassen, hatte die EU-Kommission im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten bewusst darauf verzichtet, besonders umstrittene Gesetzgebungsverfahren frühzeitig einzuleiten (siehe *SWP-Aktuell 73/2014*). Die Novelle der Emissionshandelsrichtlinie, die den Stromsektor und die energieintensive Industrie reguliert, wurde vom Europäischen Rat schon sehr weitgehend vorstrukturiert und wird derzeit in den Ausschüssen des Europäischen Parlaments beraten. Aufgeschoben wurde dagegen die Festlegung nationaler Minderungsziele für jene Sektoren, die nicht unter den Emissionshandel fallen (etwa Verkehr, Wärmeversorgung, Dienstleistungen). Sobald die Kommission den entsprechenden Vorschlag unterbreitet (*effort sharing decision*, voraussichtlich vor der Sommerpause 2016), ist mit tiefgreifenden, teilweise auch ideologisch geprägten Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten zu rechnen. Im Zentrum der Auseinandersetzungen dürfte Polens neue Regierung stehen.

Die EU wird zur Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen erstmals ein Instrument definieren, mit dem auch Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF) bei der Festlegung des eigenen Klimaziels eingerechnet werden. Dies könnte zwar die innereuropäischen Verhandlungen erleichtern, zugleich besteht aber die Gefahr einer Verwässerung des EU-Klimaziels. Daneben ist 2016 mit der Eröffnung weiterer konfliktträchtiger Gesetzgebungsverfahren zu rechnen. Dazu zählen die Novelle der Erneuerbaren-Richtlinie sowie ein Mechanismus, der eine »Europäische Energie-Governance« gewährleisten soll. Für das kommende Jahr ist zudem ein nicht minder umstrittener Vorschlag für eine Richtlinie zur Verschärfung der für PKW geltenden CO<sub>2</sub>-Grenzwerte nach 2021 zu erwarten.

### **Die EU als Vorreiter und Antreiber des Post-2020-Klimaregimes**

Nach den Höhen des Pariser Klimagipfels ist die EU also unversehens mit den Mühen der Ebene konfrontiert. Im Vordergrund steht zunächst die Aufgabe, die bisherigen Zielbeschlüsse in verbindliche Rechtsakte umzusetzen. International wird sehr genau registriert werden, ob die EU in der Lage ist, intern klimapolitische Kompromisse zu organisieren.

Die Frage, ob die EU infolge der neu gesetzten globalen Klimaziele mehr Ehrgeiz im Klimaschutz entfalten wird, dürfte die noch bis 2019 amtierende Juncker-Kommission kaum beschäftigen. Stärker im Vordergrund stehen die EU-internen Differenzen über die Flüchtlingspolitik, ein möglicher *Brexit* und die schwelende Krise der Eurozone. Derzeit versucht die Kommission, eine Debatte über die Anhebung der 40-Prozent-Zielmarke für 2030 gar nicht erst aufkommen zu lassen. In einem ersten Positionspapier hat sie überraschenderweise dafür plädiert, zunächst nur eine modifizierte Klimaschutz-Roadmap 2050 zu erarbeiten (siehe *SWP-Aktuell 8/2012*) und über neue EU-Klimaziele nur mit Blick auf die Zeit nach 2030 zu diskutieren. Da die tief-

greifenden Differenzen zwischen nordwest- und mittelosteuropäischen Mitgliedstaaten andernfalls erneut aufzubrechen drohen, ist auch nicht zu erwarten, dass der für die Festlegung von EU-Klimazielen erstzuständige Europäische Rat diese Frage in naher Zukunft mit Priorität behandeln wird, zumal Entscheidungen nur im Konsens möglich sind.

Eine Beibehaltung des EU-Klimaziels für 2030 stünde formal zwar nicht im Widerspruch zum Text des Paris-Abkommens, würde international aber dennoch als Indiz dafür gewertet, dass die EU ihre Vorreiterrolle preisgibt. Eine solche Beibehaltung widerspräche der besonderen Verantwortung, die die Industrieländer in Paris für den Klimaschutz übernommen haben.

Auch eine Ratifikation des Paris-Abkommens durch die EU ist 2016 noch nicht zu erwarten. Da die Bedingungen für dessen Inkrafttreten nicht sonderlich anspruchsvoll sind, können sie auch ohne die EU erfüllt werden. Das wäre allerdings der Glaubwürdigkeit der EU in der Klimapolitik durchaus abträglich – vor allem in den Partnerländern der hochambitionierten Staaten (eine Koalition, die der Pariser Konferenz zum Erfolg verhalf) und den vom Klimawandel besonders betroffenen Ländern.

Die EU kann den Erwartungen, die mit dem Paris-Abkommen verbunden sind, daher zunächst lediglich mit einer Erhöhung der Klimafinanzierungsmittel und dem Ausbau von Kooperationsprojekten begegnen. Gerade im Zeichen der Flüchtlingskrise sind in den Mitgliedstaaten neue Zusagen für die Unterstützung jener Länder leichter vermittelbar, in denen Klimafolgen die Versorgungsrisiken noch verschärfen können. Für die EU-Klimadiplomatie indes besteht die Herausforderung darin, im Zuge der weiteren UNFCCC-Verhandlungen wichtige Partnerländer davon zu überzeugen, dass die EU-Politik trotz der unionsinternen Differenzen vorbildlich und verlässlich bleiben wird.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin und des Autors wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364