

Klimaverhandlungen in Marrakesch

Für die Umsetzung des Paris-Abkommens ist kontinuierliche Unterstützung aus Deutschland nötig

Susanne Dröge

Direkt nach Inkrafttreten des Paris-Abkommens (PA) am 4. November treffen sich vom 7. bis 18. November die Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention zu ihrer nächsten Konferenz in Marrakesch (COP22). Zum Auftakt wird Gastgeber Marokko die rasante Ratifikation des neuen Klimaabkommens feiern. Aber die Konferenz muss vor allem dazu dienen, das noch vage Konstrukt des neuen Abkommens zu konkretisieren, die Anliegen der Entwicklungsländer voranzubringen und weitere Mittel für die globale Klimafinanzierung zu mobilisieren. Deutschland kommt bei all diesen Vorhaben die Rolle des Unterstützers, Vorbilds und Antreibers zu. Im Rahmen der G20-Präsidentschaft, die Deutschland am 1. Dezember von China übernimmt, wird die Bundesregierung bei den großen Verhandlungsmächten weiterhin für eine ambitionierte Klimapolitik werben müssen, damit dem Paris-Abkommen zügig Taten folgen.

Das schnelle Inkrafttreten des Paris-Abkommens, das 2015 verabschiedet wurde und die internationale Klimapolitik ab 2020 neu ausrichten wird, ist einmalig in der Geschichte der internationalen Umweltabkommen.

Binnen eines halben Jahres ist es gelungen, dass mindestens 55 Staaten, deren Treibhausgasemissionen mindestens 55 Prozent der globalen Gesamtemissionen ausmachen, das Abkommen ratifiziert und somit in Kraft gesetzt haben. Die Europäische Union war das Zünglein an der Waage. Sie ratifizierte im Oktober mittels eines Schnellverfahrens, ohne dass alle Mitgliedstaaten den Ratifikationsprozess bereits abgeschlossen hatten. Aufgrund dessen kann die marokkanische Regierung bei den Verhandlungen die neue

Vertragsstaatenkonferenz CMA (Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement) einberufen.

Neue Gremien und kein Kaltstart

Ein so schnelles Inkrafttreten hatten die Verhandler des Paris-Abkommens indes nicht vorhergesehen. Als es im Dezember 2015 verabschiedet wurde, sollte die Zeit bis 2020 für weitere Detailbeschlüsse genutzt werden. Ein 53 Punkte umfassendes Arbeitsprogramm wurde aufgesetzt. Zwei neue Gremien gehören zum Paris-Abkommen: Die Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement (APA) soll die neue beschlussfassende Konferenz der Vertragsstaaten (die

CMA) vorbereiten. Die CMA wird jährlich stattfinden, parallel mit der COP (Conference of the Parties to the UNFCCC) und der CMP (Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol). In Marrakesch werden sich die Teilnehmer der CMA zunächst auf ein Arbeitsprogramm bis 2018 einigen. Einige Staaten haben das Paris-Abkommen noch nicht ratifiziert, inhaltliche Vorbereitungen waren aus Zeitgründen nicht möglich. Beschlussfassungen bei einem solchen Kaltstart würden diesen Staaten daher das Gefühl vermitteln, vorsätzlich ausgeschlossen zu werden.

Gesucht: ein Regelwerk für die Ausgestaltung des Paris-Abkommens

Das Paris-Abkommen legt in 29 Artikeln fest, wie die globale Klimapolitik nach 2020 aussehen soll. Die Vertragsparteien sind in sogenannten »Decisions« aufgefördert, auf nationaler Ebene den Klimaschutz, die Anpassung an den Klimawandel und – sofern sie zur Gruppe der Schwellen- und Industrieländer gehören – die Unterstützung genauer zu bestimmen, die sie den armen Ländern bei der Bewältigung ihrer klimapolitischen Herausforderungen zukommen lassen wollen. In den nächsten Sitzungen der CMA muss ein neues Regelwerk vereinbart werden, ohne das die vielen Maßnahmen nicht wirksam würden, die die nationalen Regierungen angekündigt haben.

Qualitätssicherung notwendig

Für die Begrenzung der Erderwärmung ist entscheidend, dass die Qualität der »nationalen Beiträge« der Vertragsstaaten (nationally determined contributions, NDCs) verbessert und der Grad ihrer Verbindlichkeit erhöht wird. Bisher handelt es sich um Absichtserklärungen. Die NDCs können aber nur dann zu mehr globalem Klimaschutz beitragen, wenn sie eine hohe Umweltintegrität aufweisen. Dazu gehört, dass Emissionen vor allem zuhause reduziert werden, nicht durch internationale Kompensationsgeschäfte, und dass die von den Staaten

übermittelten Informationen verlässlich sind. Die NDCs, die 2015 im Vorfeld des Pariser Klimagipfels erstmalig als »intended nationally determined contributions« (INDCs) eingeführt wurden, sind überaus heterogen. Es war den Staaten überlassen, wie sie ihre Klimapolitik ausformulieren. So haben etwa die armen Entwicklungsländer die von ihnen geplanten Maßnahmen zur Anpassung an die Klimafolgen von finanzieller und technischer Unterstützung abhängig gemacht; einige Schwellenländer wie Indien haben ihre Ziele für den Ausbau erneuerbarer Energien dargelegt, während Industrieländer CO₂-Minderungsziele verkündeten. Aber nicht nur die Maßnahmen und Zieltypen sind vielfältig, sondern auch die Zeithorizonte und -rhythmen. Da unter dem Paris-Abkommen die NDCs alle fünf Jahre einem Prozess der Bewertung und Erneuerung unterzogen werden sollen, ist es dringend notwendig, sie vergleichen zu können und zeitlich zu synchronisieren. Zudem ist die Steigerung der Klimaschutzambitionen zwingend, denn das 2-Grad-Ziel ist nicht annähernd in Reichweite, wenn man die bisherigen Reduktionsziele der diversen INDCs zusammennimmt.

Messen und Managen

Um dem universellen Charakter des Paris-Abkommens gerecht zu werden, bedarf es neuer Leitlinien für die Messung, Berichterstattung und Verifikation (MRV) von Daten. Bei der COP24 (2018) sollen sie verabschiedet werden. Allerdings fangen die Verhandler nicht bei null an. Die Regeln werden an die MRV anknüpfen, die seit vielen Jahren unter der UNFCCC und dem Kyoto-Protokoll praktiziert werden. Aber jetzt müssen 195 Staaten in das Berichtswesen integriert werden, sobald sie das Abkommen ratifiziert haben. Ihre Emissionsberichte sollen sich an den Methoden des IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) orientieren. Des Weiteren müssen sie Informationen bereitstellen, die es ermöglichen, die Umsetzung der NDCs zu bewerten. Nur wenige Entwicklungs-

und Schwellenländer erheben ihre Emissionsdaten oder Informationen über die Folgen des Klimawandels in nachvollziehbarer Weise oder sind dazu überhaupt imstande. Das UNFCCC-Sekretariat kann ihnen keine umfassende Unterstützung anbieten. Um Kapazitäten aufzubauen und Staaten gezielt zu helfen, wird man die bilaterale Kooperation zügig intensivieren müssen.

Vorbehalten einzelner Länder gegenüber der Gewährleistung von Transparenz will man nach Artikel 15 PA mit einem neuen Komitee begegnen, das ein Transparenz-Rahmenwerk (*transparency framework*) für Umsetzung und Unterstützung des Abkommens entwickeln und jährlich an die CMA berichten wird. Es soll keinesfalls als Aufsichtsbehörde mit Sanktionsfunktion, sondern von Expertise geleitet unterstützend und transparent arbeiten.

In Marokko wird auch zu klären sein, wie die globale Bestandsaufnahme (*global stocktake*) ablaufen soll, die ab 2023 alle fünf Jahre vorgesehen ist. Zuständig ist weiterhin die COP der UNFCCC. Vorschläge zum Ablauf des »global stocktake« und den Informationen, die dabei zu berücksichtigen sind, wird die APA also allen UNFCCC-Vertragsstaaten machen. Die COP wird der CMA dann eine Empfehlung geben. Eine wichtige Rolle wird dem IPCC zukommen, der bis 2018 Szenarien für die Erreichung des 1,5-Grad-Ziels vorlegen wird.

Klimawandel braucht Aufmerksamkeit

Die marokkanischen Gastgeber legen großen Wert darauf, dass »ihre« Konferenz den Folgen des Klimawandels besondere Aufmerksamkeit widmet. Nach wie vor ist dieses Thema bei den Klimaverhandlungen politisch sensibel. Eng damit verknüpft ist nämlich die Aufstockung der Mittel für die Klimafinanzierung und deren Verwendung (siehe unten). Formal muss durch die CMA zunächst einmal die in Artikel 7 PA vorgesehene Kommunikation über Prioritäten einzelner Staaten, über deren Umsetzung von Maßnahmen und den Unterstützungsbedarf auf den Weg gebracht werden. Dazu

sollen die Staaten ihre nationalen Anpassungspläne, ihre NDCs und Berichte abgeben. Auf der Agenda steht aber auch der Austausch von Informationen über den Umgang mit Verlusten und Schäden aus dem Klimawandel – ein Anliegen, das einige Industrieländer aus Angst vor Entschädigungsforderungen kritisch beäugen.

Gesucht: zügiger Klimaschutz

Ob die VN-Klimaverhandlungen überhaupt substantiellen Klimaschutz hervorbringen, hängt von dem politischen Willen ab, die NDCs zügig umzusetzen und regelmäßig die Ambitionen mit Blick auf das globale 2-Grad-Ziel zu steigern. Damit tun sich die Vertragsstaaten schwer – wie exemplarisch an der Verwässerung des deutschen Klimaschutzplans 2050 zu sehen ist. Allerdings brauchen die Regierungen Zeit, die nötigen Prozesse innenpolitisch voranzutreiben.

Während nennenswerte Ergebnisse einzelner Staaten auf sich warten lassen, gab es 2016 jenseits der UNFCCC internationale Erfolge. Zum einen ist es gelungen, mit einer Erweiterung des Montreal-Protokolls zum Schutz der Ozonschicht die wichtigsten Produzenten und Konsumenten eines aggressiven Klimagases (Fluorkohlenwasserstoffe, v.a. in Kühlschränken und Klimaanlage genutzt) zu verpflichten, dieses Gas sukzessive aus dem Verkehr zu ziehen.

Zum anderen wurden in den Gesprächen über die Reduktion von Treibhausgasen im Luftverkehr erste Kompromisse erzielt. Die ICAO (International Civil Aviation Organization) beschloss im Oktober 2016, ab 2020 einen Marktmechanismus einzurichten, der die Emissionen aus dem Luftverkehr deckeln soll. Außerdem soll der weitere Anstieg des Luftverkehrs emissionsneutral gestaltet werden. Auch im Zuge von Gesprächen im Rahmen der IMO (International Maritime Organization) wurde ein erstes sektorales Einzelziel verkündet. Ab 2020 soll der Anteil klimaschädlichen Schwefels in Schiffsdiesel reduziert werden. Diese insgesamt eher unambitionierten Vorstöße sind angesichts der Interessengegensätze

zwischen Industrie- und Schwellenländern gleichwohl als Erfolg zu werten.

In Marokko wird es erneut darum gehen, unter der Klimarahmenkonvention noch vor 2020 mehr für den Klimaschutz zu tun. Da keine weiteren Anstrengungen unter dem Kyoto-Protokoll zu erwarten sind, kann dies nur gelingen, wenn Staaten vor allem ihren Ausstoß kurzfristig wirksamer Klimagase (u. a. Methan, Lachgas) verringern.

Gesucht: mehr Geld

Die marokkanischen Gastgeber knüpfen die Realisierung ihrer INDCs daran, dass sie bis 2030 insgesamt 35 Milliarden US-Dollar an internationaler Unterstützung bekommen. Die Klimafinanzierung hat für sie folglich hohe Priorität. Die Marokkaner wollen zudem durchsetzen, dass die Aufteilung der Mittel zugunsten von Anpassungsmaßnahmen verändert wird. Den Entwicklungsländern wurde in Paris zugesagt, ab 2020 jährlich 100 Milliarden US-Dollar zu mobilisieren, um zügig in den Klimaschutz und in die Anpassung investieren zu können. Inzwischen haben die Geberländer in einer »roadmap« dargelegt, wie sie ihre Zusagen einhalten wollen. Dabei geht es neben öffentlichen Mitteln auch um die Beteiligung der Privatwirtschaft an Investitionen, die über öffentliche Kanäle angestoßen werden sollen. Laut Schätzungen der OECD werden 2020 rund 67 Milliarden US-Dollar aus öffentlichen Quellen bereitstehen, während die Summe der privaten Gelder auf über 24 Milliarden US-Dollar steigen könnte. Allerdings wird auch kritisiert, dass diese Summen Kredite enthalten, die die Nehmerländer zurückzahlen müssen.

Das deutsche Engagement darf nicht nachlassen

Das Paris-Abkommen war ein klimadiplomatischer Kraftakt vieler Staaten. Deutschland gehörte zu den wichtigsten Antreibern. Da im Abkommen eine Vielzahl von Punkten offen ist, NDCs erst noch zu erbringen und weitere Klimagelder aufzuwenden sind,

ist die Umsetzung kein Selbstläufer. Im Gegenteil. Angesichts der multidimensionalen Herausforderungen des Klimawandels kommt das Abkommen viel zu spät. Darum ist der Druck enorm, den Ankündigungen auch Taten folgen zu lassen.

Für die Bundesregierung heißt dies, dass die Klimaagenda weiterhin diverse Ressorts betreffen wird. Ebenso wie die VN-Agenda 2030, die für alle VN-Staaten 17 bis 2030 zu erreichende Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) festgelegt hat, ist die deutsche Klimapolitik mittlerweile ein Ausweis glaubwürdiger Außenpolitik, den viele Staaten genau beobachten.

Vielen Entwicklungsländern hat Deutschland bei der Erstellung der INDCs geholfen. Folgerichtig startet die Bundesregierung eine neue Initiative, sogenannte NDC-Partnerschaften. Ziel ist die Koordinierung des Engagements für Klimaschutz, Anpassung und Entwicklungsprojekte – auch mit Blick auf die SDGs. Auf diesem Wege kann die Bundesregierung die zugesagten Klimagelder auch zielgerichtet und rasch einsetzen. Deutschland war 2014 mit über 2 Milliarden Euro das größte bilaterale Geberland. Dieser Betrag soll zwischen 2016 und 2019 verdoppelt werden.

Beim Klimaschutz steht Deutschland vor enormen Herausforderungen. Um die selbstgesetzten Klimaziele bis 2020 und 2050 zu erreichen, müssten die Kohleverstromung drastisch vermindert und die Verkehrs-, Landwirtschafts-, Bau- und Verbraucherpolitik zügig auf Klimaschutz ausgerichtet werden. Angesichts der am 1. Dezember beginnenden G20-Präsidentschaft wird die Dekarbonisierung der deutschen Wirtschaft erneut Aufmerksamkeit erfahren. In den nächsten Monaten kann die Bundesregierung bei den großen Wirtschaftsmächten aber nur dann für weiteren Klimaschutz und konkrete Initiativen werben, wenn sie in ihrer Klimapolitik Zeichen setzt. Die VN-Prozesse brauchen diese Impulse. Viele Länder, auch Gastgeber Marokko, stehen bereit, Investitionsströme in erneuerbare Energien zu lenken, sind wirtschaftlich aber in einer sehr viel schlechteren Ausgangsposition.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin 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 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364