

Internationaler Klimaschutz: Jetzt geht es ums Kleingedruckte

Ein Jahr nach dem Übereinkommen von Paris hat die 22. Weltklimakonferenz in Marrakesch vom 7. bis 18. November 2016 die Details der Umsetzung verhandelt. Nachdem in Paris 2015 vorrangig eine internationale Klimaschutzarchitektur beschlossen wurde, war die Klimaschutzkonferenz in Marrakesch die erste Implementierungskonferenz. Wichtigstes Ergebnis: Die Staaten haben einen Fahrplan beschlossen, sich bis zur Klimakonferenz im Jahr 2018 auf konkrete Regelwerke zu einigen. Diese gilt es nun in den folgenden zwei Jahren auszuarbeiten. Eine der Kernfragen lautet: Wie sollen die verschiedenen nationalen Klimaschutzanstrengungen transparent gemacht und überprüft werden?



Klimaschutz nach Paris – Selbstverpflichtung der Staaten als neuer Eckpfeiler

In Paris haben die Vertragsstaaten beschlossen, die globale Erderwärmung auf deutlich unter zwei Grad Celsius zu begrenzen, möglichst auf 1,5 Grad Celsius. Zentrales Instrument des Pariser Übereinkommens sind Selbstverpflichtungen der Staaten, die so genannten „Nationally Determined Contributions“ (NDCs). Einzige Anforderung: Die nationalen Klimaschutzbeiträge müssen alle fünf Jahre gesteigert werden. Ob alle nationalen Klimaschutzanstrengungen zusammengenommen es ermöglichen, das Zwei-Grad-Ziel zu erreichen, soll alle fünf Jahre im Rahmen einer globalen Bestandsaufnahme überprüft werden. Erstmals soll diese im Jahr 2023 erfolgen. Das Übereinkommen von Paris mit seinen „Selbstverpflichtungen und Überprüfungen“ löst damit das alte Kyoto-System ab. Dessen Ansatz, der auf verpflichtende Emissionsminderungsziele der einzelnen Staaten abzielte, ließ sich global nicht durchsetzen.

Mittlerweile haben fast alle Staaten ihre nationalen Klimaschutzbeiträge vorgelegt. Viele von ihnen weisen allerdings keine quantifizierbaren Emissionsreduktionen aus. Einige Staaten beziehen ihre Reduktionsziele beispielsweise nur auf die Treibhausgasintensität der Wirtschaft, gemessen als Ausstoß an Kohlenstoffdioxid (CO₂) pro Einheit des Bruttoinlandsprodukts, und lassen damit bei hohem Wirtschaftswachstum sogar Emissionssteigerungen zu. Andere Staaten wiederum beziehen ihre Minderungsabsicht auf hypothetische „Business as usual“-Referenzszenarien oder machen sie von Finanzierungsleistungen durch Industrieländer abhängig.

Vor allem in der ökonomischen Literatur wurde das Abkommen daher kritisiert: Es werde dem Klimaschutz als öffentlichem Gut nicht gerecht und lade die Staaten vielmehr zum Trittbrettfahren ein. Die Verpflichtung, Klimaschutz zu betreiben, sei nicht auf Gegenseitigkeit angelegt. Zudem fehlten dem Regelwerk ein Sanktionsmechanismus und – vor allem – ein CO₂-Preis, der für jede ausgestoßene Tonne CO₂ vom Verursacher zu zahlen wäre.



Weltweite Unterstützung für verbindliche Temperaturziele

Mit dem Übereinkommen von Paris haben sich jedoch erstmals 197 Staaten auf verbindliche Temperaturziele einigen können. Zudem bietet das Abkommen nicht nur Lösungswege zur Emissionsminderung und zur Anpassung an den Klimawandel an. Es deckt mit Finanzierungsprogrammen, der Unterstützung von Technologietransfer und Regeln zur Waldnutzung praktisch alle für einen weltweit effektiven Klimaschutz wichtigen Themenbereiche ab.

In Paris war man noch davon ausgegangen, dass das Abkommen erst im Jahr 2020 in Kraft treten würde, wenn es – wie gefordert – von 55 Staaten, die für 55 Prozent der Treibhausgasemissionen verantwortlich sind, ratifiziert worden ist. 112 der 197 Vertragsstaaten haben das Übereinkommen von Paris allerdings bereits bis zur Konferenz in Marrakesch ratifiziert, darunter auch die großen Emittenten wie China, die USA, die EU und Indien. Das Abkommen ist damit bereits am 4. November 2016 in Kraft getreten. Dies zeigt, dass der Klimaschutz für die Weltgemeinschaft von großer Bedeutung ist. Nicht zuletzt sendet das Übereinkommen damit auch deutliche Signale an die Wirtschaft, klimaverträglicher zu investieren.

Für die EU, die für die 28 Mitgliedstaaten in Marrakesch verhandelt hat, kam es vor allem darauf an, bestimmte Datenanforderungen an die Klimaschutzbeiträge der Staaten zu formulieren und einen klaren Überprüfungsmechanismus zu installieren. Und dies mit gutem Grund: Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass die Staaten mit ihren aktuellen Klimaschutzbeiträgen das Zwei-Grad-Ziel noch nicht erreichen. Alle vorliegenden Klimaschutzbeiträge zusammengenommen dürften sogar zu einem weiteren Anstieg der CO₂-Emissionen und lediglich zu einer Begrenzung des Temperaturanstiegs auf rund drei Grad Celsius im Jahr 2100 führen.

Um das Zwei-Grad-Ziel zu erreichen, haben die „Architekten“ von Paris neben den nationalen Klimaschutzbeiträgen ein weiteres Steuerungsinstrument geschaffen: die Langfriststrategien. Sie sollen bewirken, dass die weltweiten Emissionen im Laufe des 21. Jahrhunderts nur noch so hoch ausfallen, wie sie durch natürliche oder technische Senken wieder eingefangen werden können, was auch als „Treibhausgasneutralität“ bezeichnet wird. Zu diesen Senken – d. h. Mechanismen, um Kohlendioxid zu speichern oder anderweitig zu nutzen – gehören beispielsweise Wälder, Meere und Technologien. Deutschland hat mit dem Klimaschutzplan 2050, den die Bundesregierung kurz zuvor

beschlossen hatte, in Marrakesch als erstes Land weltweit eine solche Langfriststrategie bis 2050 vorgelegt. Kanada, Mexiko und die USA sind bislang gefolgt. Bis 2020 sind alle Staaten aufgefordert, ihre Langfriststrategien vorzulegen.

Kohlenstoffmärkte – noch viele Fragezeichen

Mit ambitionierten langfristigen Klimazielen steigt auch die Bedeutung von Kohlenstoffmärkten wie dem EU-Emissionshandel. Solche Systeme sollen dazu führen, dass Emissionen dort gemindert werden, wo dies am kosteneffizientesten möglich ist. Das Pariser Übereinkommen ist hier allerdings kein Wegweiser. Erst ganz zum Schluss sind die „Marktmechanismen“ ins Abkommen aufgenommen worden. Dementsprechend vage sind die Bestimmungen des einschlägigen Artikels. Ein Handel von Emissionsrechten oder Emissionsgutschriften dürfe nicht dazu führen, dass Emissionsminderungen bei verschiedenen nationalen Klimaschutzbeiträgen doppelt angerechnet werden, heißt es dort. Dennoch lässt das Übereinkommen nach Expertenmeinung den weltweiten Zusammenschluss von Emissionshandelssystemen grundsätzlich zu. Damit besteht theoretisch die Möglichkeit, die Handelssysteme der EU, von Kalifornien und Quebec mit den in China 2017 neu zu etablierenden Systemen zu verknüpfen. Das Pariser Vertragswerk sieht zudem einen „Nachfolgemechanismus“ zum Clean Development Mechanism (CDM) vor, wie er unter dem Kyoto-Protokoll genutzt wurde. Er könnte es Unternehmen gestatten, Minderungsleistungen direkt über Projekte in Gastländern zu erzielen und sich auf die eigene Minderungsverpflichtung anrechnen zu lassen. Ob diese Möglichkeiten, die das Pariser Übereinkommen bietet, in einigen Jahren auch praktisch genutzt werden können, wird auf den kommenden Klimakonferenzen entschieden.

Finanzierung und Technologie – zwei Treiber des Klimaschutzes

Neben der technischen Ausgestaltung der Klimaschutzbeiträge stand in Marrakesch vor allem das Thema Finanzen im Mittelpunkt der Verhandlungen. Die Industrieländer hatten in Paris zugesagt, ab 2020 jedes Jahr rund 100 Milliarden US-Dollar an öffentlicher und privater Klimafinanzierung zu mobilisieren. Die Finanzmittel werden vor allem durch den Green Climate Fund abgewickelt, der innovative Minderungs- oder Anpassungsprojekte in Entwicklungsländern finanziert. Deutschland will seinen Beitrag der Klimafinanzierung von etwa zwei Milliarden Euro in 2014 bis zum Jahr 2020 verdoppeln.

Schlüsselfaktoren zur Minderung von Treibhausgasemissionen sowie zur Anpassung an den Klimawandel sind die Entwicklung und der Transfer von Technologien. Nachdem die Institutionen für die technologisch-wirtschaftliche Zusammenarbeit etabliert sind, wird es zukünftig verstärkt darauf ankommen, Technologienachfrager aus Entwicklungs- und Schwellenländern mit Technologieanbietern und Klimafinanzierern zusammenzubringen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie als nationale Kontaktstelle für den UN-Technologiemechanismus (National Designated Entity Germany) hat hierzu im Jahr 2016 eine Geschäftsstelle eingerichtet, die sich verstärkt um die Zusammenführung kümmert.

Ergebnisse und Ausblick

Das in Marrakesch verabschiedete Arbeitsprogramm spezifiziert die Verhandlungsthemen und -schritte bis zum Jahr 2018 zu allen wichtigen Themen des Pariser Übereinkommens. Konkrete Festlegungen zu einzelnen Themen wurden jedoch noch nicht getroffen. Vielmehr ist nun auf den kommenden Klimakonferenzen zu klären, welche Daten die Klimaschutzbeiträge der Staaten aufweisen müssen, nach welchen Regeln die globale Bestandsaufnahme im Jahr 2023 durchgeführt werden soll und wie globale Kohlenstoffmärkte zukünftig ausgestaltet werden.

Diverse Partnerschaften auch außerhalb des Klimaschutzregelwerks sollen dabei helfen, die Klimaschutzziele zu erreichen. Die prominenteste Aktion in dieser Hinsicht war der Start der von Deutschland und Marokko ins Leben gerufenen NDC-Partnerschaft, mit der Länder durch Beratungsleistungen dabei unterstützt werden, ihre Klimaschutzbeiträge zu erstellen und umzusetzen. Beraten wird dabei nicht nur zu technischen Fragen, sondern auch über Möglichkeiten, die NDC-Umsetzung zu finanzieren.

Mit rund 25.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern und 60 Staats- und Regierungschefs hat der 22. Weltklimagipfel in Marrakesch trotz seines technischen Charakters enorme Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Im November 2017 findet die 23. Weltklimakonferenz unter der Präsidentschaft der Fidschi-Inseln in Bonn statt. Als Gastgeberland übernimmt Deutschland hier eine große Verantwortung, die weiteren Entwicklungen effektiv mitzugestalten.

Kontakt: Julian Frohnecke
Referat: Emissionshandel, Klimaschutz, Internationale Umweltschutzpolitik