

# Der Willensbekundung müssen Taten folgen

Sabine Schlacke

Dass es in Paris zur Verabschiedung eines völkerrechtlichen Vertrags kommen konnte, ist auf eine fundierte klimawissenschaftliche Durchdringung der Entstehung und Folgen des Klimawandels und auf eine – zwar neben Höhen auch Tiefen aufweisende – drei Jahrzehnte währende internationale Klimapolitik zurückzuführen. Der Wille, wirksam Klimaschutz zu betreiben, wurde in Paris eindeutig bekundet. Jetzt müssen Taten folgen.

Die Ausgestaltung des Paris-Abkommens als völkerrechtlicher Vertrag ist für sich genommen als Erfolg zu werten und übertrifft viele im Vorfeld geäußerten Vermutungen, dass lediglich eine Soft-law-Vereinbarung getroffen werde, die keine Vertragspartei bindet. Dem Mandat der Vertragsstaatenkonferenz in Durban 2011, ein rechtsverbindliches Instrument („... protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties“), nach Auslaufen des Kyoto-Protokolls zu verabschieden, wird insoweit Rechnung getragen. Wie viel rechtliche Wirkung und Pflicht zur Transformation das Pariser Abkommen erzeugt, ist freilich von dem weiteren Ratifikationsprozess abhängig. Das Abkommen tritt in Kraft, wenn 55 Mitglieder der Klimarahmenkonvention, die für 55 Prozent der gesamten globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich sind, es akzeptiert haben. Geltung würde das Pariser Abkommen allerdings erst ab 2020 entfalten.

## Solide wissenschaftliche Grundlagen

Diese beruhen u. a. auf den sich seit den 1980er Jahren erweiternden und vertiefenden Erkenntnissen der Klimawissenschaft über den anthropogenen Klimawandel. Sie veranlassten unter anderem den Nobelpreisträger Paul Crutzen Anfang der 1980er Jahre, den Beginn eines neuen, vom Menschen gesteuerten Erdzeitalters, des Anthropozäns, zu konstatieren. Außerdem stießen diese Erkenntnisse die Entwicklungen eines neuartigen internationa-

len Klimaschutzrechts an. Bereits 1992 brachte die Nachhaltigkeitskonferenz der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro als ein Ergebnis den Entwurf der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) hervor. Sie trat 1994 in Kraft und hat zum Ziel, die Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, das ungefährlich ist. Ebenfalls statuiert die Klimarahmenkonvention, dass der globale Klimaschutz eine gemeinsame Aufgabe aller Staaten ist, aber unterschiedliche Verantwortlichkeiten und Leistungsfähigkeiten in Bezug auf die Bekämpfung des Klimawandels bestehen.

Diese Vorgabe der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten buchstabierten die Mitgliedstaaten drei Jahre später im sogenannten Kyoto-Protokoll aus, indem sie sich auf Treibhausgas-Reduktionsziele einigten: Die Industrieländer verpflichteten sich zur Minderung ihrer Treibhausgasemissionen um durchschnittlich 5 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1990 in den Jahren 2008 bis 2012. Konkretisiert wurde das Kyoto-Protokoll durch die so genannten Marrakesh Accords, die – obwohl als soft law unverbindlich – doch faktisch befolgt wurden. Immerhin hat dieses zweistufige Vorgehen – verpflichtendes Kyoto-Protokoll, konkretisierende unverbindliche Marrakesh Accords – dazu geführt, dass die Industriestaaten statt 5 Prozent insgesamt 20 Prozent ihrer Treibhausgasemissionen im Vergleich zu 1990 reduzierten.

Auch die asymmetrische Pflichtenverteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern war eine Erfolgsbedingung für die verbindliche Festlegung der Minderungsbeiträge. Mittlerweile wäre eine Reduktionsverpflichtung allein der Industrieländer aufgrund der Emissionen der Schwellenländer, wie China, Brasilien und Indien, nicht mehr ausreichend. Die erste Verpflichtungsperiode für Emissionsreduktionen von 2008 bis 2012 sollte auf der Vertragsstaatenkonferenz in Kopenhagen im Jahr 2009 durch ein weiteres Protokoll in eine zweite Verpflichtungsperiode überführt werden. Ein Ziel war, Reduktionsziele nun auch für Schwellenländer und gegebenenfalls für Entwicklungsländer zu formulieren. Dieser Versuch scheiterte kläglich. Im Folgejahr 2010 konnten die Vertragsstaaten in Cancún immerhin anerkennen, dass die globale Erderwärmung unterhalb von 2 Grad Celsius gehalten werden soll. Erst in Durban 2011 nahm die Vertragsstaatenkonferenz wieder Anlauf für ein verbindliches Klimaabkommen: Es sollte ab 2020 gelten und 2015 in Paris verabschiedet werden. Für die Zwischenphase von 2012 bis 2020 wurde eine 2. Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto-Protokoll vereinbart, in der sich einige – zu wenige – Vertragsstaaten auf Reduktionsziele einigten, unter anderem die EU-Mitgliedsstaaten.

## WBGU: Klimaschutz als Weltbürgerbewegung

Für das, was in Paris vereinbart werden sollte, lagen zahlreiche Vorschläge auf dem Tisch. Überwiegend bestand Einigkeit, dass die Klimarahmenkonvention als Umbrella-Übereinkommen beibehalten, allerdings gingen die Meinungen auseinander, was geändert werden sollte: Hier reichten die Vorschläge von Änderungen der Konvention selbst über eine Ergänzung durch ein verbindliches Protokoll bis hin zu Entscheidungen, die lediglich als unverbindliches soft law einzustufen waren. Auch der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) entwickelte in seinem Sondergutachten „Klimaschutz als Weltbürgerbewegung“ (2014) einen Vorschlag für das Pariser Abkommen, der Berücksichtigung in der internationalen Debatte fand. In der Rechtsform eines verbindlichen Protokolls schlug der WBGU insbesondere folgende Kernpunkte vor:

- Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Einhaltung der 2-Grad-Celsius-Leitplanke und einer Treibhausgasemissionsreduktion auf Null bis zum Jahr 2070 als notwendige Konsequenz aus der 2-Grad-Celsius-Leitplanke,
- die Einbeziehung des Standes der Wissenschaft in alle Entscheidungen der Vertragsstaatenkonferenz,
- Informations-, Beteiligungs- und Kontrollrechte von Nichtregierungsorganisationen an Entscheidungsverfahren, um die Transparenz zu erhöhen.

Ferner enthält der WBGU-Vorschlag zahlreiche flexible Instrumente der Emissionsreduzierung, der Anpassung an den Klimawandel und der Bewältigung von Verlusten und Schäden durch den Klimawandel, die möglichst als verbindliche Maßnahmen verabschiedet werden sollten.

Nicht sämtliche der WBGU-Vorschläge sind durch das Pariser Abkommen aufgegriffen worden. Allerdings ist eine wesentliche Forderung verwirklicht worden: Die 2-Grad- bzw. 1,5-Grad-Celsius-Leitplanke wurde verbindlicher Bestandteil des Vertrags. Verantwortlich für die Nichtüberschreitung derselben sind nunmehr alle Staaten. Schließlich bleibt das an mehreren Stellen in Bezug genommene Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten, das die Klimarahmenkonvention statuiert, weiterhin wirksam.

## **Erfolgsmaßstab ist nicht allein die Verbindlichkeit**

Ob es sich bei dem Pariser Abkommen indes um einen historischen Durchbruch handelt, bemisst sich nicht (allein) danach, ob die Handlungsform verbindlich oder unverbindlich ist, sondern auch danach, welche Verpflichtungen die Vertragsstaaten eingegangen sind. Diesbezüglich zeigt sich ein durchwachsendes Bild: Zu kritisieren ist, dass ein globales Langfristziel, das nach Auffassung des WBGU beinhalten sollte, die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Energieträgern bis spätestens 2070 weltweit auf Null abzusenken (Sondergutachten „Klimaschutz als Weltbürgerbewegung“, 2014, S. 1 f.), nicht vereinbart wurde. Stattdessen wird für die Erreichung eines „long-term temperature goal“ auf die 2-Grad- bzw. 1,5-Grad-Celsius-Leitplanke verwiesen. Lediglich für die zweite Hälfte dieses Jahrhunderts wird eine Balance zwischen Treibhausgasemissionen und Senken angestrebt; mit anderen Worten: Die Reduzierung der Netto-Treibhausgasemissionen in den nächsten Jahrzehnten auf Null ist zwar ein Langfristziel, allerdings ein sehr unbestimmtes. Die Einhaltung der 2-Grad-Celsius-Leitplanke soll gewährleistet werden, indem jede Vertragspartei ab 2020 die Pflicht hat, selbst festgelegte Minderungsbeiträge bzw. -ziele alle 5 Jahre zu melden.

Zwar sind die Vertragsstaaten verpflichtet, so schnell wie möglich den Scheitelpunkt der globalen Emissionen zu erreichen, Reduktionsziele, -fristen oder Kohlenstoffbudgets werden aber nicht festgelegt bzw. verteilt. Industriestaaten soll insoweit eine Führungsrolle bei der Festlegung von Emissionsminderungszielen zukommen; Entwicklungsländer sollen unterstützt werden, damit sie höhere Ambitionsniveaus erreichen, und die am wenigsten entwickelten Länder und die kleinen Inselstaaten werden lediglich verpflichtet, Strategien, Pläne und Aktionen für niedrige Treibhausgasemissionsentwicklungen in Abhängigkeit von ihren speziellen Umständen zu formulieren.

## **INDCs dokumentieren ernsthafte Beiträge**

Sehr wesentlich zu dieser Regelung beigetragen hat der auf der Konferenz von Warschau vereinbarte neue Mechanismus, bereits vor der Pariser Konferenz beabsichtigte national bestimmte Beiträge („intended nationally determined contributions“, kurz INDCs) für das neue Klimaschutzabkommen zu melden. Am 1. Oktober 2015 lagen INDCs von immerhin 147 Vertragsparteien vor, zum Ende der Klimakonferenz in Paris die INDCs von 188 Vertragsparteien. Zwar reichen die freiwillig gemeldeten Reduktions-

beiträge wohl nur aus, um die Erderwärmung auf ca. 2,7 Grad Celsius zu mindern, insgesamt zeigte der Prozess aber die Ernsthaftigkeit fast aller Vertragsparteien, sich an der Bekämpfung des globalen Klimawandels zu beteiligen.

Deshalb soll nach den (unverbindlichen) Erwägungen der Präambel schon 2018 eine Art Bilanz im Hinblick auf die gemeldeten Beiträge erfolgen. Ferner müssen die Vertragsstaaten alle fünf Jahre eine Bestandsaufnahme (beginnend in 2023) in Bezug auf die Implementation des Abkommens durchführen, alle zwei Jahre über den Fortschritt berichten und langfristige Treibhausgasemissionsreduzierungsstrategien kommunizieren. Ob die nationalen Minderungsbeiträge die Einhaltung der 2-Grad- oder 1,5-Grad-Celsius-Leitplanken ermöglichen, überprüft und veröffentlicht das Sekretariat der UNFCCC.

Neben dem Klimaschutz spricht das Abkommen Klimaanpassung und Klimawandelbedingte Verluste und Schäden an. Eine adäquate Klimaanpassung soll unter anderem erreicht werden, indem jeder Vertragsstaat – ähnlich wie beim Klimaschutz – nationale Anpassungspläne bzw. -prozesse sowie die Implementation von Maßnahmen entwickeln, diese regelmäßig überprüfen und bewerten sowie periodisch kommunizieren und aktualisieren soll. Im Unterschied zur Klimarahmenkonvention werden erstmalig so genannte klimawandelbedingte Verluste und Schäden („loss and damages“) anerkannt. Adäquate Maßnahmen, etwa Frühwarn-, Risikobewertungs- und -managementsysteme sowie Versicherungslösungen, sollen unter anderem mit Hilfe des auf der Vertragsstaatenkonferenz in Warschau 2013 etablierten Mechanismus entwickelt werden.

Neuartig sind die vielfältigen Transparenzverpflichtungen. Die Vertragsstaaten sollen die Beteiligung und den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen verbessern und Maßnahmen zur Bildung über den Klimawandel treffen. Außerdem soll ein unabhängiges Organ die Klimaschutzanstrengungen der Staaten anhand des erforderlichen globalen Emissionsziels bewerten und publizieren. In diesen Zusammenhang gehört auch die Verpflichtung zur Errichtung eines Transparenzrahmens, der zwar weiterer Ausgestaltung bedarf, aber bereits die Pflicht zur Veröffentlichung sämtlicher Informationen, Mitteilungen und Berichte beinhaltet, etwa über das nationale Inventar über anthropogene Emissionen und Senken von Treibhausgasen sowie über die erreichten Fortschritte in Bezug auf die nationalen Minderungsbeiträge. Erwähnenswert ist schließlich, dass die Staaten explizit ermutigt werden, insbesondere mit von ihnen anerkannten öffentlichen und

privaten Einrichtungen, gemeint sind wohl Städte oder Unternehmen, zusammenzuwirken.

## **Paris: ein ernsthaftes Signal**

Das Pariser Übereinkommen kann als Signal der Staatengemeinschaft an die gegenwärtige und zukünftige Menschheit verstanden werden, sich nunmehr ernsthaft dem Problem des anthropogenen Klimawandels zu widmen. Allerdings wird es – gerade aufgrund des Fehlens von verpflichtenden Reduktionszielen – entscheidend auf die Minderungsanstrengungen der Nationalstaaten ankommen. Ob das Ziel der Klimaneutralität in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts als Aufbruch zur Dekarbonisierung des weltweiten Energiesystems oder als Freifahrtschein für die Nutzung höchst umstrittener, weil risikobehafteter Maßnahmen wie CO<sub>2</sub>-Speicherung oder gar Geo-engineering interpretiert wird, bleibt abzuwarten.

Instrumentell ändert das Abkommen wenig an den vorhandenen und bekannten Marktmechanismen. Es fehlt nach wie vor eine Bepreisung von Treibhausgasen und das Problem der gerechten Lastenverteilung wird ebenfalls ausgespart. Neben Maßnahmen zum Klimaschutz werden solche der Klimaanpassung und zum Ausgleich von Verlusten und Schäden angesprochen, bedürfen aber weiterer Konkretisierung und Stärkung. Der Vertrag setzt stattdessen auf eine Prozeduralisierung der 2-Grad-Celsius-Leitplanke: Das Abkommen enthält für die internationale Klimapolitik neuartige, noch näher zu präzisierende Beteiligungs-, Transparenz- und Informationspflichten der Vertragsstaaten. Sie sind sehr vage formuliert und es bedarf der Klärung, wer welche Informations- und Beteiligungsrechte hat.

Hier zeigt sich der Bottom-Up-Ansatz des neuen Klimaabkommens: Nicht die Staaten werden durch einen Top-Down-Mechanismus (wie beispielsweise die Industriestaaten im Kyoto-Protokoll) verpflichtet. Es ist die globale Weltöffentlichkeit, insbesondere in Gestalt von Nichtregierungsorganisationen, die in die Lage versetzt wird, Staaten zu identifizieren, die keine ambitionierten Minderungsbeiträge melden und die die selbstauferlegten Ziele nicht einhalten, sie öffentlich zu benennen und hierdurch politischen Druck auszuüben. Auch die Verpflichtung zur Berücksichtigung des besten verfügbaren Standes von Wissenschaft und Technik und der Auftrag an den IPCC, 2018 einen Sonderbericht zum für das 1,5-Grad-Celsius-Ziel erforderlichen Emissionspfad vorzulegen, dienen der Öffentlichkeitsaufklärung und Kontrolle. Allerdings fehlen weitere Sanktions- und Durchsetzungsmechanismen, die etwa die Aarhus-Konvention mit dem Recht auf

Zugang der Öffentlichkeit zu Rechtsschutz als dritte Säule neben Information und Beteiligung enthält. Für den erfolgreichen Kampf gegen den Klimawandel wird es entscheidend auf Koalitionen zwischen Staaten, zwischen Staaten und Privaten sowie auf alternative Kooperationen (zum Beispiel Städtebündnisse) ankommen.

## **Es bedarf noch erheblicher Anstrengungen**

Trotz des unbestrittenen Erfolgs des internationalen Klimaschutzrechts, das sich an der Verabschiedung nicht zuletzt des Pariser Abkommens zeigt, bedarf es noch erheblicher Anstrengungen, damit der Klimawandel wirksam bekämpft wird. Neben den soeben aufgezeigten ausfüllungsbedürftigen Lücken und dem Fortentwicklungserfordernis des Pariser Abkommens stehen aus einer allgemeineren völkerrechtlichen Perspektive einem langfristigen Erfolg folgende Hemmnisse entgegen:

1. Grundlage des Völkerrechts ist die Anerkennung der Souveränität der Nationalstaaten. Diese sind frei, völkerrechtliche Vereinbarungen einzugehen. Umgemünzt auf die Bekämpfung des Klimawandels bedeutet das, dass noch so ambitionierte Klimaverträge keinen wesentlichen Beitrag zu leisten vermögen, wenn sich die größten Treibhausgasemittenten nicht an einem Abkommen beteiligen. Der Ratifikationsprozess des Pariser Abkommens wird zeigen, ob sich an dieser Situation etwas ändert.
2. Auch das Konsensprinzip, das die Entscheidungsverfahren unter der Klimarahmenkonvention und dem Kyoto-Protokoll sowie nunmehr auch nach dem Pariser Abkommen prägt, bremst die Effektivität der Verträge. Nur wenn überhaupt kein Konsens erreicht werden kann, können ausnahmsweise Änderungen der Konvention, des Protokolls oder die Verabschiedung eines neuen Protokolls mit Zwei-Drittel- oder Drei-Viertel-Mehrheit getroffen werden. Die nicht zustimmenden Staaten werden indes durch das Mehrheitsvotum nicht gebunden. Die erfolgreiche Bekämpfung des Ozonlochs durch das Wiener Übereinkommen und das Montreal-Protokoll hat gezeigt, dass ein anderer Entscheidungsmechanismus, nämlich eine Drei-Viertel-Mehrheit, die auch die Vetostaaaten bindet, maßgeblich zur Wirksamkeit des Völkervertragsrechts beitragen kann.
3. Fehlende Kontroll- und Sanktionsmechanismen, etwa Monitoringpflichten, Geldstrafen oder Verletzungsverfahren (zum Beispiel auf EU-Ebene), führen dazu, dass die Befolgungsbereitschaft trotz Ratifizierung oftmals

gemindert ist. Mangelnde Befolgung von Vereinbarungen wird gefördert durch die vorherrschende Intransparenz der Vorbereitungs- und Entscheidungsverfahren. Der im Pariser Abkommen angelegte und konkretisierungsbedürftige Transparenzrahmen erfordert, dass Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Klimaschutz einsetzen, durchsetzbare Rechte erhalten, um Transparenz herstellen und Kontrollfunktionen ausüben zu können.

Letztlich hängt die Effektivität des Pariser Abkommens vom Willen der Mitglieder ab. Der Wille, wirksam Klimaschutz zu betreiben, wurde in Paris zumindest bekundet. Jetzt müssen Taten folgen.