

Globale Klimapolitik nach Paris

Ende des Jahres 2015 verabschiedete die Staatengemeinschaft auf dem Pariser Klimagipfel einen neuen Klimavertrag. Trotz weiterer Fortschritte in der internationalen Klimapolitik wird deutlich, dass es bei der Umsetzung des Abkommens auf ein funktionierendes Zusammenspiel verschiedener Akteure und Ebenen ankommt.



Dr. Thomas Hickmann, geb. 1982, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Internationale Politik der Universität Potsdam und Sprecher des Arbeitskreises Umweltpolitik und Global Change der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW). Foto: D. Ausserhofer

Die Erinnerungen an den Jubel nach der Verabschiedung des Pariser Klimaabkommens im Dezember 2015 sind noch sehr präsent. Am Ende der weithin beachteten 21. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties – COP) des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) in Paris standen der Generalsekretär der Vereinten Nationen Ban Ki-moon, die Exekutivsekretärin des UNFCCC-Sekretariats Christiana Figueres, Frankreichs Präsident François Hollande und sein Außenminister Laurent Fabius Hand in Hand vor der jubelnden Menge Delegierter aus über 190 Staaten. Der erfolgreiche Abschluss glich einer Szene aus einem Fußballstadion, bei der die siegreiche Mannschaft vor die eigenen Fans tritt und einen grandiosen Sieg feiert. Das Bild wurde weltweit in den Medien verbreitet und blieb in den Köpfen vieler Beobachterinnen und Beobachter der globalen Klimapolitik hängen.

Rückblick und Meilensteine

Die durch den Vertragsabschluss entfachte Euphorie hielt einige Zeit an und prägte die mediale Berichterstattung. Erstmals war es gelungen, einen völkerrechtlich bindenden Vertrag zu verabschieden, in dem sich alle Länder zu Klimaschutzmaßnahmen bekennen. Damit bildete der Pariser Klimagipfel (COP-21) einen starken Kontrast zu den Klimaverhandlungen in Kopenhagen (COP-15) sechs Jahre zuvor. Die Staaten konnten sich damals trotz langer Vorbereitungen und großer diplomatischer Anstrengungen im Vorfeld der Konferenz nur auf einen Minimalkonsens einigen. Dieser wurde in der Kopenhagener Erklärung festgehalten, die von den verhandelnden Staaten wegen des Widerstands einiger Entwicklungsländer in der Abschlussitzung der Konferenz lediglich zur Kenntnis genommen werden konnte.¹ Auf dieses enttäuschende Ende der Kopenhagener Klimakonferenz folgte große Frustration im Lager der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs). Ihre Forderungen reichten nach diesem Ereignis bis hin zur kompletten Abschaffung der internationalen Klimakonferenzen. Dieser Tiefpunkt in der Geschichte der internationalen Klimapolitik scheint nun überwunden zu sein.

Einige Wochen nach dem Pariser Klimagipfel mischten sich unter die positiven Berichte und Stellungnahmen zunehmend auch mahnende Stimmen. Einerseits kritisierten Expertinnen und Experten den großen Spielraum, den das Abkommen von Paris den Staaten bei der Festlegung der Klimaschutzziele gewährt. Andererseits machten sie auf noch nicht geklärte Fragen aufmerksam – wie beispiels-

¹ UN Doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1 v. 30.3.2010, Decision 2/CP.15; Radoslav Dimitrov, Inside Copenhagen: The State of Climate Governance, *Global Environmental Politics*, 10. Jg., 2/2010, S. 18–24.

weise fehlende Vereinbarungen zum Technologietransfer, zum Kapazitätsaufbau in Entwicklungsländern und zur Ausgestaltung der Finanzierungsmechanismen. Zudem wiesen sie auf die große Lücke zwischen den Versprechungen der Staaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen und den Zielen des Abkommens hin.² Es kam nun deutlich zum Vorschein, dass mit dem Pariser Abkommen lediglich der Anfang einer neuen Verhandlungsrunde eingeläutet worden war.

Unterzeichnung des Pariser Abkommens in New York

Im folgenden Frühjahr nach dem Klimagipfel von Paris konnte die Euphorie indes wiederbelebt werden. Auf Einladung des UN-Generalsekretärs trafen sich am 22. April 2016 die Vertreterinnen und Vertreter von 174 Nationen und der Europäischen Union (EU) am Amtssitz der UN in New York, um das Pariser Abkommen zu unterzeichnen.³ Bei dieser Gelegenheit betonte Frankreichs Präsident Hollande noch einmal die große Bedeutung des Abkommens für den Kampf gegen den Klimawandel

Die hohe Zahl der Unterzeichnerstaaten des Pariser Klimaabkommens stellte ein Novum in der internationalen Politik dar.

und rief alle Staaten zu einem raschen Handeln auf nationaler Ebene auf. Für Deutschland unterzeichnete Bundesumweltministerin Barbara Hendricks den neuen Klimavertrag. Sie wies bei der feierlichen Zeremonie darauf hin, dass große Anstrengungen notwendig seien, um die Erderwärmung auf deutlich unter 2°C zu begrenzen. Gleichzeitig hob sie den Entwurf für Deutschlands nationalen ›Klimaschutzplan 2050‹ hervor, mit dem die Bundesregierung beim Klimaschutz weiter mit gutem Beispiel vorangehen will.⁴

Die hohe Zahl der Unterzeichnerstaaten stellte ein Novum in der internationalen Politik dar und unterstreicht die große Bedeutung, die der Klimapolitik inzwischen weltweit beigemessen wird. In seiner Eröffnungsansprache stellte Ban Ki-moon den historischen Moment heraus und verkündete vor den versammelten Delegierten, dass niemals zuvor in der Geschichte der UN eine solch große Zahl von Staaten ein internationales Abkommen an einem einzigen Tag unterzeichnet habe.⁵ Er lobte zudem erneut die Staatengemeinschaft für ihre Entschlusskraft bei den Klimaverhandlungen in Paris und forderte sie zu einem raschen Ratifizierungsprozess auf, damit das Abkommen bald in Kraft treten könne.

Schneller Ratifizierungsprozess

In der Tat folgte auf die Unterzeichnung des Pariser Abkommens ein schneller Ratifizierungsprozess. Zu den ersten Staaten, die ihre Ratifizierungsurkunde beim UNFCCC-Sekretariat einreichten, gehörten die vom Klimawandel besonders betroffenen Mitglieder der Allianz der kleinen Inselstaaten (Alliance of Small Island States – AOSIS). In vielen anderen Staaten, in denen die Ratifizierung einer Abstimmung im Parlament bedarf, wurden die notwendigen Schritte in den folgenden Wochen eingeleitet. Den Durchbruch im Ratifizierungsprozess stellte der gemeinsame Schritt Chinas und der USA dar, der im Vorfeld des G20-Gipfels in Hangzhou eingeleitet wurde.⁶ Einen Tag vor Beginn des Gipfels verkündeten die Präsidenten der beiden Staaten, Xi Jinping und Barack Obama, ihren Entschluss der Öffentlichkeit, das Pariser Abkommen zu ratifizieren. Dadurch waren die wichtigsten Hürden für das Inkrafttreten des Abkommens überwunden.

Die EU brachte der erstaunlich schnell voranschreitende Ratifizierungsprozess kurzfristig unter Druck. Nachdem die beiden größten Treibhausgasemittenten China und USA das Pariser Abkommen ratifiziert hatten, war nun die Europäische Union am Zug, den Vertrag ebenfalls zu ratifizieren. Dazu wurde für Ende September ein außerplanmäßiges

² Joeri Rogelj/Michel den Elzen/Niklas Höhne/Taryn Fransen/Hanna Fekete/Harald Winkler/Roberto Schaeffer/Fu Sha/Keywan Riahi/Malte Meinshausen, Paris Agreement Climate Proposals Need a Boost to Keep Warming well below 2°C, *Nature*, Vol. 534, 7609/2016, S. 631–639.

³ Das Videomaterial über die Unterzeichnung des Pariser Klimaabkommens in New York am 22.4.2016 ist verfügbar unter newsroom.unfccc.int/paris-agreement/closing-paris-agreement-signing-press-release

⁴ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Bundesumweltministerin Barbara Hendricks unterzeichnet das Pariser Klimaabkommen in New York am 22.4.2016, verfügbar unter www.bmub.bund.de/pressemitteilung/bundesumweltministerin-barbara-hendricks-unterzeichnet-das-pariser-klimaabkommen/

⁵ Ein vollständiger Videomitschnitt der Rede ist einzusehen unter www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/04/remarks-by-ban-ki-moon-at-paris-agreement-signing-ceremony

⁶ Tom Phillips/Fiona Harvey/Alan Yuhas, Breakthrough as US and China Agree to Ratify Paris Climate Deal, *The Guardian*, 3.9.2016, verfügbar unter www.theguardian.com/environment/2016/sep/03/breakthrough-us-china-agree-ratify-paris-climate-change-deal

Ministertreffen in Brüssel einberufen. Wegen des Widerstands der polnischen Regierung, die sich mit einigen Vorschlägen zur EU-internen Lastenverteilung der Emissionsreduktionsziele nicht einverstanden zeigte, blieb eine Ratifizierung durch die EU für kurze Zeit unsicher. Nach intensiven Verhandlungen zwischen der polnischen Regierung und der EU-Kommission konnte letztlich aber doch eine Einigung erzielt werden.⁷ In der folgenden Abstimmung im Europäischen Parlament am 4. Oktober 2016 stimmten die EU-Abgeordneten mit großer Mehrheit für das Pariser Abkommen. Insgesamt votierten 610 Parlamentarierinnen und Parlamentarier für das Pariser Abkommen, während sich 38 EU-Abgeordnete dagegen aussprachen und 31 enthielten.

Dadurch wurde die in Artikel 21 enthaltene Bedingung des Pariser Abkommens erfüllt, dass 55 Vertragsparteien das Abkommen ratifizieren, die für mindestens 55 Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich sind.⁸ Somit konnte das Abkommen nach Ablauf einer 30-Tage-Frist am 4. November 2016, und damit weniger als ein Jahr nach der Verabschiedung in Paris, in Kraft treten. Im Vergleich zum Kyoto-Prozess, bei dem es nach der Annahme des Kyoto-Protokolls im Jahr 1997 bis zu dessen Inkrafttreten Anfang des Jahres 2005 mehr als sieben Jahre gedauert hatte, ging dieser Prozess nahezu rasant vonstatten. Bis Mitte Mai 2017 haben 145 der insgesamt 193 Vertragsparteien das Klimaabkommen ratifiziert.⁹

US-Wahlschock und weitere Fortschritte in Marrakesch

Wenige Tage nach Inkrafttreten des Pariser Abkommens fand die 22. Vertragsstaatenkonferenz der UNFCCC (COP-22; gleichzeitig die 1. Vertragsstaatenkonferenz des Pariser Abkommens) in Marrakesch, Marokko, statt. Sie stand unter dem Eindruck des raschen Ratifizierungsprozesses und dementsprechend positiv begann die Konferenz. Zum Auftakt der Verhandlungen bestärkten die Delegierten den ›Geist von Paris‹ und kündigten intensive Gespräche an, um bislang allgemein gehaltene Aspekte des Pariser Abkommens zu konkretisieren. Kurz nach Verhandlungsbeginn überschattete jedoch zunächst das Ergebnis der Präsident-



Christiania Figueres, Ban Ki-moon, Laurent Fabius und François Hollande nach der Verabschiedung des Pariser Klimaabkommens im Dezember 2015. UN PHOTO: MARK GARTEN

schaftswahl in den USA die Konferenz.¹⁰ Die Nachricht, dass der republikanische Kandidat Donald J. Trump neuer US-Präsident wird, führte zu einer kurzen Schockstarre unter den Vertreterinnen und Vertretern der Staaten und NGOs. Trump hatte im Wahlkampf mehrfach den vom menschengemachten Klimawandel in den Zweifel gezogen und die negativen Folgen der Erderwärmung bestritten. Zudem hatte er angekündigt, aus dem Pariser Klimaabkommen auszusteigen und Gelder für die Klimaforschung sowie den Klimaschutz im eigenen Land zu streichen.

Bei einem Wahlsieg der demokratischen Kandidatin Hillary Clinton wäre eine Fortsetzung der zuletzt deutlich progressiveren US-Klimapolitik sehr wahrscheinlich gewesen. Trump symbolisierte als neuer Präsident der USA Unsicherheit in der internationalen Klimapolitik. Bis heute sind die Auswirkungen seines Wahlsiegs für die Klimapolitik nicht klar abzuschätzen. Durch Trumps Präsidentschaft könnte das in den letzten Monaten aufgebaute positive Momentum des Klimaprozesses abgebremst werden. Kurz nach seinem Amtsantritt im Januar 2017 ernannte Trump den erklärten Klimawandelskeptiker Scott Pruitt zum Leiter der amerikanischen Umweltschutzbehörde (Environmental Protection Agency – EPA). Ende März folgte ein Dekret, mit dem Trump sich von der Klimapolitik seines Vorgängers abwendete und mehrere Klimaschutz-

⁷ Markus Becker, Ratifizierung des Pariser Klimavertrags: Europa kann auch schnell, Spiegel Online, 30.9.2016, einzusehen unter www.spiegel.de/wissenschaft/natur/eu-ratifiziert-klimaschutz-abkommen-europa-kann-auch-schnell-a-1114712.html

⁸ UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 v. 29.1.2016, Decision 1/CP.21, Artikel 21, Absatz 1.

⁹ Eine aktuelle Übersicht der Unterzeichnerstaaten findet sich unter http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php

¹⁰ Pilita Clark, Trump Election Casts Shadow over COP 22 Climate Change Talks, Financial Times, 10.11.2016, www.ft.com/content/09a302c6-9459-11e6-a1dc-bdf38d484582

bestimmungen aussetzte oder gänzlich aufhob.¹¹ Am 1. Juni 2017 kündigte Trump schließlich an, dass sich die USA aus dem Pariser Abkommen zurückziehen werden. Ein Ausstieg aus dem Pariser Abkommen wäre offiziell allerdings erst nach einer Frist von vier Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags möglich.

Trotz des Schocks konnten in den Verhandlungen in Marrakesch einige wichtige Prozesse auf den Weg gebracht werden. Ein zentrales Ergebnis ist eine neu aufgelegte Partnerschaft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, die den ärmeren Ländern bei der Umsetzung ihrer Klimaschutzziele helfen soll.¹² Ein weiteres bemerkenswertes Ereignis war die Ankündigung von knapp 50 Entwicklungsländern, ihre Energieversorgung bis zum Jahr 2050 komplett auf erneuerbare Energien um-

Bemerkenswert war die Ankündigung von knapp 50 Entwicklungsländern, ihre Energieversorgung bis zum Jahr 2050 komplett auf erneuerbare Energien umzustellen.

zustellen. Zudem bekräftigten die Industrieländer ihre Zusage, bis zum Jahr 2020 100 Milliarden US-Dollar für die Klimafinanzierung bereitzustellen sowie zusätzliche Mittel für einen Anpassungsfonds aufzubringen. Darüber hinaus präsentierte Deutschland mit dem kurz zuvor im Kabinett abgestimmten ›Klimaschutzplan 2050‹ als erster Staat eine Langzeitstrategie zur Umsetzung der nationalen Klimaschutzziele.¹³ Dieser sieht vor, bis zum Jahr 2050 eine weitgehende Treibhausgasneutralität zu erreichen. Daraufhin legten auch Mexiko, Kanada und die USA nationale Langzeitstrategien vor. Am Ende der Konferenz einigten sich die Staaten außerdem auf einen Zeitplan zur Überprüfung und Weiterentwicklung der Klimaschutzziele von Paris.

Möglichkeiten der Umsetzung

Nachdem das Pariser Abkommen in Kraft getreten ist, steht nun die Frage im Mittelpunkt, wie die Inhalte des Abkommens möglichst schnell in konkrete Emissionsminderungs- und Klimaanpassungsmaßnahmen übersetzt werden können. Im Vorfeld der

Klimakonferenz in Paris hatten knapp 150 Vertragsparteien ihre sogenannten Beabsichtigten national festgelegten Beiträge (Intended Nationally Determined Contributions – INDCs) zum globalen Klimaschutz eingereicht.¹⁴ Damit verbunden ist die Aufstellung eines Aktionsplans, der darüber Auskunft gibt, welche konkreten Klimaschutzziele angestrebt werden. Die Erarbeitung der INDCs vieler Entwicklungsländer wurde von der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnerorganisationen unterstützt. Ihre Beiträge enthalten sowohl einige bedingungslose Maßnahmen, die von den Ländern eigenständig durchgeführt werden, als auch vorbehaltliche Maßnahmen, die mithilfe von Technologietransfer, Kapazitätsaufbau oder Klimafinanzierung realisiert werden sollen.

Die Grundidee der INDCs ist, den Vertragsparteien die Möglichkeit zu geben, ihre jeweiligen Klimaschutzziele selbst zu benennen. Dies steht im Gegensatz zum früheren Modell, bei dem die einzelnen nationalen Verpflichtungen mühsam ausgehandelt wurden. Diese Vorgehensweise war für das Zustandekommen des Pariser Klimaabkommens mitentscheidend, zog allerdings gleichzeitig große Probleme für die Vergleichbarkeit der eingereichten Ziele nach sich. Denn während sich beispielsweise die EU mit ihrem Ziel, die eigenen Emissionen bis zum Jahr 2030 um 40 Prozent zu reduzieren, auf das Basisjahr 1990 bezieht, strebten die USA unter Barack Obama eine Reduktion um 26 bis 28 Prozent bis zum Jahr 2025 an – verglichen mit dem Emissionsniveau aus dem Jahr 2005. Andere Staaten nennen in ihren INDCs gar kein Referenzniveau, sondern nur ein Szenario, das lediglich hypothetischen Charakter hat und damit den Staaten noch größeren Spielraum lässt. Dieses Problem wurde in den Verhandlungen in Marrakesch von den Vertragsparteien zur Kenntnis genommen und soll neben anderen Punkten auf der nächsten Vertragsstaatenkonferenz diskutiert werden, die unter der Präsidentschaft von Fidschi im November 2017 in Bonn stattfinden wird.

Der Mechanismus zur Ambitionssteigerung

Durch die Ratifizierung des Pariser Abkommens haben sich die INDCs in National festgelegte Beiträge (Nationally Determined Contributions – NDCs) umgewandelt. Zwar ist es zweifelsohne ein

¹¹ The White House, Presidential Executive Order on Promoting Energy Independence and Economic Growth, 28.3.2017, einsehbar unter www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/28/presidential-executive-order-promoting-energy-independence-and-economy-1

¹² Siehe www.ndcpartnership.org/

¹³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Klimaschutzplan 2050: Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, November 2016.

¹⁴ UN Doc. FCCC/CP/2015/7 v. 30.10.2015.

bedeutender Schritt, dass bis auf wenige Ausnahmen alle Staaten nationale Klimaschutzziele formuliert haben, die in einem internationalen Abkommen verankert sind. Die in den Aktionsplänen enthaltenen Maßnahmenkataloge reichen jedoch bei weitem nicht aus, um das 2°C- beziehungsweise 1,5°C-Ziel des Pariser Abkommens zu erreichen. Wie der ›Emissions Gap Report‹ des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme – UNEP) aus dem Jahr 2016 feststellt, würden die bislang versprochenen Emissionseinsparungen selbst bei wohlwollender Auslegung darauf hinauslaufen, die globale Erderwärmung bloß auf etwa 3°C bis zum Jahr 2100 zu bremsen.¹⁵ Um den Vorsatz von Artikel 2 der UNFCCC zu erreichen, einen für die Menschheit gefährlichen Klimawandel abzuwenden, sieht das Pariser Abkommen einen Mechanismus vor, mit dem die individuellen Anstrengungen der Staaten sukzessive angehoben werden sollen.

Dieser Mechanismus verdeutlicht den flexiblen, aber dennoch progressiven Charakter des Pariser Abkommens. Er verpflichtet die Vertragsparteien dazu, in nachfolgenden individuellen Klimaschutzziele höhere Emissionsminderungsziele anzustreben. Diese Ziele sollen dabei die höchstmögliche Einsparungskapazität des Nationalstaats darstellen, um mittel- bis langfristig die Treibhausgasemissionen doch noch auf ein Maß zu senken, das die globale Erderwärmung auf möglichst unter 2°C begrenzt. Über den Fortschritt dieser Ziele müssen die Vertragsparteien beim UNFCCC-Sekretariat regelmäßig Bericht erstatten. Die nächste umfassende Überprüfung der nationalen Klimaschuttpläne ist für das Jahr 2023 vorgesehen. Allerdings ist bereits für das Jahr 2018 ein Dialogprozess geplant, in dem die individuellen Beiträge der Vertragsparteien zum Klimaschutz neu betrachtet und bis zum Jahr 2020 möglichst angepasst werden sollen.¹⁶

Nationale Klimaschutzinitiativen nicht ausreichend

Zunehmend deutlich wird dabei, dass nationale Initiativen allein nicht ausreichen, um den Klimawandel zu stoppen und geeignete Maßnahmen für die Anpassung an die negativen Auswirkungen der Erd-

erwärmung zu ergreifen. Bereits nach dem gescheiterten Kopenhagener Klimagipfel Ende des Jahres 2009 hatte es sich Christiana Figueres mit ihrem Team im UNFCCC-Sekretariat zum Ziel gesetzt, stärker mit subnationalen und nichtstaatlichen Akteuren, wie Städten und ihren Netzwerken, zivilgesellschaftlichen Gruppen und Organisationen sowie privaten Unternehmen, zusammenzuarbeiten.

Mithilfe verschiedener privater Geldgeber zeichnet das UNFCCC-Sekretariat beispielsweise seit dem Jahr 2011 Klimaschutzprojekte auf lokaler Ebene aus.¹⁷ Damit sollen Anreize für Partnerschaften zwischen privaten Unternehmen und der Zivilgesellschaft gesetzt werden, um Lösungen für den Klimawandel zu entwickeln. Gleichzeitig ist das Sekretariat bemüht, die Klimaschutzaktivitäten subnationaler und nichtstaatlicher Akteure zu bemessen und zu veröffentlichen. Eine solche Initiative ist die ›Non-State Actor Zone of Climate Action‹ (NAZCA).¹⁸

Es sollen Anreize für Partnerschaften zwischen privaten Unternehmen und der Zivilgesellschaft gesetzt werden, um Lösungen für den Klimawandel zu entwickeln.

Sie wurde im Jahr 2014 von der peruanischen Präsidentschaft der 20. Vertragsstaatenkonferenz der UNFCCC (COP-20) in Lima ins Leben gerufen, um Nationalstaaten zu demonstrieren, dass Klimaschutz mit einfachen Mitteln möglich ist. Auf Basis dieser Initiative wurde auf der jüngsten Vertragsstaatenkonferenz der UNFCCC die ›Marrakesh Partnership for Global Climate Action‹ gegründet. Ihr Ziel ist es, die Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure für den Klimaschutz weiter zu fördern und zu intensivieren.¹⁹

Subnationale und nichtstaatliche Akteure mit zunehmend wichtiger Rolle

Dies deutet darauf hin, dass neben Nationalstaaten zunehmend auch andere Akteure eine wichtige Rolle im Kampf gegen den Klimawandel spielen. Eines

¹⁵ United Nations Environment Programme (UNEP), The Emissions Gap Report, Nairobi 2016. Der Bericht ist auch zu finden unter www.unep.org/emissionsgap/

¹⁶ Weitere Informationen zu diesem Dialogprozess sind abrufbar unter unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/items/9985.php

¹⁷ UNFCCC-Sekretariat, Momentum for Change: Launch Report, Bonn 2011.

¹⁸ Die Website dieser Initiative ist unter <http://climateaction.unfccc.int/> abrufbar.

¹⁹ Eine Übersicht zur ›Marrakesh Partnership for Global Climate Action‹ ist hier einsehbar: http://unfccc.int/files/paris_agreement/application/pdf/gca_draft_workprogramme.pdf

der prominentesten Beispiele für Klimaschutzaktivitäten jenseits des Nationalstaates sind transnationale Städtenetzwerke.²⁰ Diese Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen lokalen Regierungen hat im Klimabereich ihren Ursprung in den neunziger Jahren und entwickelte sich in der Folgezeit kontinuierlich weiter. Im Vordergrund stehen dabei der Erfahrungsaustausch und die Entwicklung von bewährten Praktiken (good practices) für den Umgang mit dem Klimawandel auf der lokalen Ebene. Ein weiteres Beispiel für Klimaschutzmaßnahmen, bei denen Staaten nur eine untergeordnete Rolle spielen, sind private Zertifizierungsinitiativen, die auf Grundlage sozialer und umweltpolitischer Kriterien ein Label an besonders nachhaltige Klimaschutzprojekte verleihen. Darüber hinaus haben sich auch viele private Unternehmen freiwillig bestimmten Regeln unterworfen. Sie haben insbesondere Standards für die Erstellung ihrer Treibhausgasbilanzen formuliert, um auf deren Basis konkrete Schritte für den Einsatz energieeffizienter Produktionssysteme und grüner Technologien einzuleiten.²¹

Subnationale und nichtstaatliche Akteure nehmen demnach eine Pionierfunktion bei der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen ein und können Staaten dazu bewegen, ambitioniertere nationale Beiträge zur Einsparung von Treibhausgasemissio-

nen zu liefern. Ihre Initiativen stellen wichtige Experimente dar und sind zentrale Bausteine für globale Vereinbarungen zum Klimaschutz, da sie das Spektrum der Lösungsmöglichkeiten für den Umgang mit dem Klimawandel erweitern.²² Entscheidend dabei ist allerdings, dass die Aktivitäten subnationaler und nichtstaatlicher Akteure nicht als Ersatz für nationale Klimaschutzinitiativen verstanden werden. Vielmehr geht es darum, die verschiedenen Aktivitäten auf der lokalen Ebene, die von substaatlichen und nichtstaatlichen Akteuren getragen werden, in den internationalen Prozess zu integrieren und zu einem funktionierenden Zusammenspiel zu führen.

Eine neue Art der Arbeitsteilung?

Mit dem Pariser Abkommen haben die Staaten bewiesen, dass sie in der Lage sind, weitreichende Klimaschutzverträge abzuschließen. Ihre Beiträge zur Emissionsminderung und Anpassung an den Klimawandel sind nach wie vor von entscheidender Bedeutung, reichen aber alleine nicht aus, um das Problem der Erderwärmung in den Griff zu bekommen. Vor diesem Hintergrund sollte die Aufmerksamkeit verstärkt darauf gerichtet werden, wie die existierenden Formen der internationalen Zusammenarbeit reformiert werden können, um subnationalen und nichtstaatlichen Akteuren eine größere Teilhabe am Lösungsprozess einzuräumen. Dies deutet auf eine neue Art der Arbeitsteilung zwischen der Ebene der UN, den Nationalstaaten, Städten mit ihren Netzwerken sowie Koalitionen zivilgesellschaftlicher Organisationen und privater Unternehmen hin. Nur durch ein effektives Zusammenspiel verschiedener Akteure und Ebenen sowie steigende Ambitionen in allen gesellschaftlichen Bereichen erscheint das Ziel realistisch, die Erderwärmung bis zum Ende des Jahrhunderts auf 2 °C beziehungsweise 1,5 °C zu begrenzen.

English Abstract

Thomas Hickmann

Global Climate Policy after Paris pp. 123–128

In December 2015, more than 190 nation-states adopted the Paris Agreement at the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). This widely celebrated event has spurred great enthusiasm among experts concerned with the global response to climate change. Since then, considerable progress has been achieved on the international level, especially at the most recent international climate change conference held in Marrakesh, Morocco, in November 2016. However, recent developments also indicate how difficult the implementation process of the Paris Agreement will be. In reality, the involvement of all governmental and societal levels is of utmost importance to effectively address the climate change problem.

²⁰ Die beiden prominentesten transnationalen Städtenetzwerke sind ›C40 Cities Climate Leadership Group‹ und ›ICLEI – Local Governments for Sustainability‹.

²¹ Sander Chan/Harro van Asselt/Thomas Hale/Kenneth Abbott/Marianne Beisheim/Matthew Hoffmann/Brendan Guy/Niklas Höhne/Angel Hsu/Philipp Pattberg, *Reinvigorating International Climate Policy: A Comprehensive Framework for Effective Nonstate Action*, *Global Policy*, 6. Jg., 4/2015, S. 466–473.

²² Harald Fuhr/Thomas Hickmann, *Transnationale Klimainitiativen und die internationalen Klimaverhandlungen*, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZFU)*, 39. Jg., Sonderausgabe zur Pariser UN-Klimakonferenz, 2016, S. 88–94.