



## **Das Pariser Klimaabkommen auf der Zielgerade**

### **UN-Klimakonferenz (COP21/CMP11) in Paris vom 30. November bis 11. Dezember 2015**

#### **Inhalt**

1. Einleitung .....	2
1.1 Das Pariser Klimaschutzabkommen .....	2
1.2 Die nationalen Klimaschutzbeiträge - INDCs .....	3
1.3 Unterstützung von Entwicklungsländern .....	3
1.4 Die LIMA PARIS Action Agenda.....	4
2. Komponenten des Pariser Klimaabkommens .....	4
2.1 Langfristziel .....	5
2.2 Ambitionsmechanismus.....	5
2.3 Regelwerk für Transparenz und Anrechnungsregeln .....	5
2.4 Weitere Komponenten des Abkommens .....	5
2.4.1 Anpassung und Schäden und Verluste.....	5
2.4.2 Klimafinanzierung, Technologie und Kapazitätsaufbau .....	6
2.5 Konfliktpunkte.....	6
2.5.1 Differenzierung .....	6
2.5.2 Klimafinanzierung.....	7
2.5.3 Rechtsform .....	8
3. Hintergrundinformationen zur COP.....	9
3.1 Wer verhandelt wann?.....	9
3.2 Wie wird verhandelt?.....	9
3.3 Welche Verhandlungsgruppen gibt es?.....	9
4. Hintergrundinformationen zur ADP.....	11
5. Etappen des Klimaverhandlungsprozesses .....	12
5.1 Zentrale Ergebnisse von Lima (COP 20/CMP 10) .....	12
5.2 Zentrale Ergebnisse von Warschau (COP 19/CMP 9).....	13
5.3 Zentrale Ergebnisse von Doha (COP 18/CMP 8) .....	13
5.4 Zentrale Ergebnisse von Durban (COP 17/CMP 7) .....	13
5.5 Zentrale Ergebnisse von Cancún (COP 16/CMP 6) .....	14
5.6 Zentrale Ergebnisse von Kopenhagen (COP 15/CMP 5) .....	14
5.7 Das Kyoto-Protokoll.....	15
Kurzes Glossar .....	16
Anhang .....	17

# 1. Einleitung

In Paris finden vom 30. November bis zum 11. Dezember 2015 die 21. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention und die 11. Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls (COP21/CMP11) statt.

Die Klimakonferenz in Paris wird vier Schwerpunkte haben:

- Das Pariser Klimaschutzabkommen
- Die Klimaschutzbeiträge (intended nationally determined contributions; INDCs) der Staaten
- Die Unterstützung von Entwicklungsländern durch Finanzen, Technologie und Kapazitätsaufbau
- Die „Lima Paris Action Agenda“

Die Konferenz wird am 30. November durch Staats- und Regierungschefs eröffnet. Für die Bundesregierung werden Bundeskanzlerin Merkel, Bundesumweltministerin Hendricks und Bundesminister Müller an der Eröffnung teilnehmen. Die Staats- und Regierungschefs sollen für die politisch stark umstrittenen Fragen die Richtung vorgeben. Nach einer Woche technischer Verhandlungen sollen die fachlich zuständigen Minister in der zweiten Woche das Verhandlungspaket schnüren.

Auf politischer Ebene ist ein starker Wille erkennbar, in Paris zu einer Einigung zu kommen. Dies ist anders als 2009 vor der Klimakonferenz in Kopenhagen. Auch die weiteren Rahmenbedingungen für Paris sind ermutigend:

- Bereits zweimal konnte dieses Jahr im Rahmen multilateraler Prozesse ein sehr anspruchsvolles Ergebnis erzielt werden: auf der Konferenz für Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba und auf dem Gipfel zur 2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung in New York.
- Alle Länder haben auf nationaler Ebene mit Klimaschutzmaßnahmen begonnen und sind bereit, ihren Teil zur Bewältigung der globalen Herausforderung Klimawandel beizutragen.
- Klimaschutztechnologien sind billiger und weiter entwickelt als je zuvor.
- Freiwillige Initiativen aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft wie von Städten und Kommunen sind aktiver und kreativer als je zuvor. Sie zeigen wie Klimaschutz vor Ort umgesetzt werden kann.

## 1.1 Das Pariser Klimaschutzabkommen

Auf der Klimakonferenz in Durban im Jahr 2011 vereinbarten die 196 Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention (195 Staaten plus EU), bis zur Klimakonferenz in Paris 2015 ein umfassendes Klimaschutzabkommen zu verhandeln. Sie beschlossen, in Paris ein rechtskräftiges Abkommen zu verabschieden, das 2020 in Kraft tritt. Es soll Minderungsverpflichtungen für alle Staaten enthalten und den globalen Temperaturanstieg auf unter zwei Grad Celsius beschränken.

Seit der Verabschiedung der Klimarahmenkonvention im Jahr 1992 hat sich die Welt grundlegend verändert. Industrieländer verursachten 1990 rund 2/3 der globalen

Emissionen, heute noch etwa die Hälfte, und 2020 werden Entwicklungsländer rund 2/3 der globalen Emissionen verursachen. Das Kyoto-Protokoll, das bisher die Begrenzung von Treibhausgasen regelt, reicht nicht mehr aus. Es kennt rechtlich verbindliche Minderungsverpflichtungen nur für die EU und einige wenige andere Industrieländer, die heute zu weniger als 15 Prozent der globalen Emissionen beitragen.

Seit 2012 verhandeln die Vertragsstaaten über Inhalte des Abkommens. Das Gremium, in dem diese Verhandlungen stattfanden, heißt ADP. Diese **Ad-Hoc-Arbeitsgruppe zur Durban Plattform** traf sich auch im Verlauf dieses Jahres zu mehreren Verhandlungsrunden. Daneben gab es vielfältige informelle Treffen, die auf politischer Ebene zu einem wachsenden Verständnis darüber geführt haben, wie eine Einigung und ein Interessenausgleich zwischen den Staaten aussehen können. Eines dieser Treffen war der [Petersberger Klimadialog](#).

Auf ihrer Sitzung im Oktober erarbeitete die ADP den Entwurf eines Verhandlungstextes, der als Grundlage für Paris dienen wird. Der Text folgt der Struktur eines völkerrechtlichen Abkommens ergänzt um Entscheidungen der Vertragsstaatenkonferenz. Der Text bietet eine verhandelbare Grundlage, enthält aber inhaltlich noch viele Optionen. In Paris gilt es, sich an den Stellen mit mehreren Optionen auf gemeinsame Textformulierungen zu einigen. (zu den inhaltlichen Erwartungen an das Abkommen siehe Abschnitt 2)

Die große Herausforderung in Paris wird darin liegen, die politische Einigkeit in den Text für ein international verbindliches Klimaabkommen zu überführen.

## **1.2 Die nationalen Klimaschutzbeiträge - INDCs**

Über das Jahr hinweg haben bislang 171 Staaten (Stand: 23.11.2015), die zusammen für rund 95 Prozent der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich sind, ihre beabsichtigten national festgelegten Klimaschutzbeiträge (Intended Nationally Determined Contributions, INDCs) beim Klimasekretariat in Bonn vorgelegt.

Dies ist eine bisher einmalige Anzahl konkreter Klimaschutzbeiträge der Mehrheit aller Staaten. Allerdings reicht auch die Implementierung all dieser nationalen Klimaschutzbeiträge noch nicht aus, um die globale Temperaturerhöhung auf unter zwei Grad zu halten. Eine Auswertung aller bis Anfang Oktober eingereichten INDCs durch das UNFCCC-Sekretariats ergab, dass die INDCs gegenüber dem Business-as-usual eine signifikante Reduktion der Emissionen bedeuten, die Zwei-Grad-Obergrenze damit dennoch bei Weitem nicht einhaltbar ist (siehe hierzu Grafik 1 im Anhang). Daher wird es von großer Bedeutung sein, in Paris ein Abkommen zu schließen, das die Staaten dazu anregt, ihre Klimaschutzambition schrittweise auf das erforderliche Ambitionsniveau anzuheben.

## **1.3 Unterstützung von Entwicklungsländern**

Unterstützung bei der Anpassung an die Folgen des bereits stattfindenden Klimawandels, die Verankerung des Themas Schäden und Verluste im Pariser Abkommen, technologische und finanzielle Unterstützung bei Minderung und Anpassung und Kapazitätsaufbau sind die Prioritäten vieler unserer Verhandlungspartner. Deutschland steht klar zu seiner Verantwortung auch in Zukunft, über 2020 hinaus, Klimafinanzierung für die armen und besonders anfälligen Staaten bereitzustellen. In Paris geht es aber auch darum, Klimafinanzierung so im neuen Abkommen zu verankern, dass die Minderungs- und

Anpassungsambitionen dynamisch gesteigert und die Rahmenbedingungen für eine globale Transformation geschaffen werden. Dafür ist das Mitwirken aller Staaten erforderlich. Denn ein Umlenken der globalen Investitionsströme von „braune“ in „grüne“ Investitionen kann nur gelingen, wenn die nationalen und internationalen Voraussetzungen geschaffen werden und alle Staaten hierzu aktiv beitragen. Paris wird daher auch anspruchsvolle Vereinbarungen zu Klimafinanzierung liefern müssen.

#### **1.4 Die LIMA PARIS Action Agenda**

Das Abkommen soll begleitet werden durch ganz konkrete Ankündigungen von ambitionierten Maßnahmen, die vor 2020 greifen, wenn das neue Abkommen in Kraft tritt. Ohne Sofortmaßnahmen werden wir auch nach 2020 keinen mit der Zwei-Grad-Obergrenze kompatiblen Emissionspfad beschreiten können. Was auf nationaler Ebene schon funktioniert, soll gezeigt und verstärkt werden. Dazu hat die französische COP-Präsidentschaft die LIMA-PARIS-Action-Agenda initiiert mit einem Feuerwerk an neuen Klimaschutzinitiativen.

Während der Klimakonferenz sind dazu Thementage geplant zu Minderungsinitiativen zum Beispiel in den Bereichen Gebäude, Transport und Landwirtschaft. Erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Waldschutz stehen ebenfalls auf der Tagesordnung. Darüber hinaus werden Städte, Unternehmen und andere nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure zeigen, was sie zum Klimaschutz leisten. Der 5. Dezember ist der sogenannte „Action Day“. Hier werden hochrangige Politikvertreterinnen und -vertreter besonders transformative Initiativen präsentieren und mit einem gemeinsamen Statement das entscheidende Signal setzen: Wir dürfen nicht mehr länger warten! Klimaschutz ab jetzt!

## **2. Komponenten des Pariser Klimaabkommens**

Das Pariser Abkommen wird neben der Minderung von Treibhausgasemissionen auch Anpassung an den Klimawandel, finanzielle Unterstützung von Entwicklungsländern, Technologie, Kapazitätsaufbau sowie Transparenz über Klimaschutzmaßnahmen und Unterstützungsleistungen umfassen. Viele besonders vom Klimawandel betroffene Staaten fordern darüber hinaus die Aufnahme von Klimawandel bedingten Verlusten und Schäden in das neue Abkommen. Eine besondere Herausforderung der Verhandlungen ist es, die richtige Balance zwischen diesen Themen zu finden. In dem für Paris vorliegenden Verhandlungstext sind Optionen für alle Themen enthalten. In Paris gilt es, aus ihnen diejenigen zu vereinbaren, die diese Balance in der Wahrnehmung aller Staaten herstellen.

Ziel Deutschlands ist es, dass von Paris das klare Signal an die Welt ausgeht, dass der globale Entwicklungspfad kohlenstoffarm und klimafreundlich ist. Deutschland erwartet einen dynamischen, modernen und fairen Klimavertrag als zentrales Ergebnis von Paris.

Dynamisch, weil er durch einen flexiblen Mechanismus zur Steigerung der Klimaschutzambitionen weiterentwickelt werden kann. Modern, weil er die Spaltung in Industrie- und Entwicklungsländer überwindet. Und fair, weil er die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Kapazitäten der Länder angemessen berücksichtigt und weil er besonders bedürftigen und vom Klimawandel betroffenen Ländern bei Anpassung und Minderung unterstützt.

Deutschland und die EU haben ihre Ziele für das Abkommen in Schlussfolgerungen des Europäischen Rates am 18. September 2015 festgehalten. Um in Paris ein Abkommen zu schaffen, das Staaten im Zeitablauf anreizt, ihre Klimaschutzambition zu steigern fordern Deutschland und die EU drei zentrale Inhalte für das Pariser Abkommen.

## **2.1 Langfristziel**

Das neue Klimaabkommen soll eine leicht kommunizier- und operationalisierbare Übersetzung der Zwei-Grad-Obergrenze in ein globales Langfristziel enthalten. Damit wird ein klares Signal gesetzt, das u.a. weltweit neue Investitionsentscheidungen in Richtung kohlenstoffarme Technologien lenkt. In den Schlussfolgerungen des G7-Gipfels in Elmau wurde als Ziel die globale Dekarbonisierung im Laufe dieses Jahrhunderts formuliert. Alle Länder werden aufgefordert, nationale Niedrigemissionsstrategien zu erarbeiten. Der Europäische Rat hat als Ziel für die EU nachhaltige Klimaneutralität formuliert. Andere Staaten fordern z. B. (Netto-) Nullemissionen. In den Verhandlungen gilt es jetzt, sich auf eine für alle Staaten akzeptable Formulierung zu einigen.

## **2.2 Ambitionsmechanismus**

Um die Lücke zwischen den Beiträgen der Staaten (INDC) und dem Pfad, der mit der Zwei-Grad-Obergrenze im Einklang steht, fordern Deutschland und die EU gemeinsam mit vielen vulnerablen Staaten einen Ambitionsmechanismus in das Pariser Klimaabkommen einzubauen. Alle fünf Jahre soll das gemeinsame Ambitionsniveau der Klimaschutzziele aller Länder und die Lücke zur 2 Grad Obergrenze geprüft werden. Die Staaten werden aufgefordert, ihre Ziele für den nächsten Zeitraum im Lichte dieser gemeinsamen Betrachtung des Ambitionsniveaus festzulegen. Eine zu erfüllende Bedingung soll sein, dass kein Land eine weniger weitgehende Verpflichtung eingehen darf als im vorausgehenden Zeitraum (Prinzip „no backsliding“ bzw. „no regression“).

## **2.3 Regelwerk für Transparenz und Anrechnungsregeln**

Ein faires und vertrauensbildendes Abkommen erfordert Klarheit und Transparenz darüber, dass die Staaten ihre Zusagen auch erfüllen. Das Rückgrat des neuen Abkommens ist daher ein rechtlich verbindliches robustes Regelwerk zur Berichterstattung und deren Überprüfung. Es gilt für alle Staaten, ist aber flexibel und berücksichtigt insbesondere unterschiedliche Fähigkeiten, z.B. von den am wenigsten entwickelten Staaten. Die in Paris festzuschreibenden Regeln setzen den Rahmen. Sie werden in den darauf folgenden Jahren durch technische Umsetzungsbeschlüsse ergänzt und präzisiert. Außerdem soll in Paris festgelegt werden, wie (mit welchen Methoden) Staaten ihre Emissionen berechnen, damit die Daten miteinander vergleichbar sind und damit Doppelzählungen von Emissionsminderungen verhindert werden.

## **2.4 Weitere Komponenten des Abkommens**

Für andere Staaten sind andere Themen des Abkommens wichtig. Um zu einer Einigung zu kommen, muss das Paris Abkommen eine Balance zwischen den Prioritäten der einzelnen Staaten finden.

### **2.4.1 Anpassung und Schäden und Verluste**

Für sehr viele Staaten ist essentiell, dass Anpassung an den Klimaschutz als gleichberechtigte Säule neben Minderung im neuen Klimaabkommen anerkannt wird. Neben einem Langfristziel für Klimaschutz soll das Abkommen ein qualitatives Anpassungsziel enthalten. Unterstützung bei der Erarbeitung von nationalen Anpassungsstrategien, verbesserte Berichterstattung und fortgesetzte finanzielle Unterstützung bei Anpassungsmaßnahmen helfen insbesondere den besonders verwundbaren Ländern.

Die Herausforderung durch Schäden und Verluste durch Klimawandelfolgen wollen viele Staaten durch das Abkommen anerkannt sehen. Im Rahmen der Unterstützung für die Anpassung an den Klimawandel müssen besonders betroffene Länder dabei unterstützt werden, ihre Widerstandsfähigkeit gegen die Folgen des Klimawandels zu verbessern.

## **2.4.2 Klimafinanzierung, Technologie und Kapazitätsaufbau**

Die Klimafinanzierung muss nicht nur als wichtige Säule im künftigen Klimaabkommen verankert werden, sondern auch Gegenstand weiterer Entscheidungen sein. Von Industrieländern wird erwartet glaubhaft aufzuzeigen, wie das Ziel von 100 Milliarden USD bis 2020 erreicht werden kann. Wie sich beim Klimafinanzierungstreffen am 9. Oktober 2015 am Bericht der OECD in Zusammenarbeit mit der Climate Policy Initiative (CPI) gezeigt hat, ist bereits eine gute Grundlage für den angestrebten Betrag in 2020 vorhanden. Wichtig wird allerdings sein, die Klimafinanzierung auf Afrika, ärmere Entwicklungsländer und kleine Inselstaaten zu fokussieren. Ebenso sollten alle Länder mit besonderer Verantwortlichkeit und ökonomischen Kapazitäten spätestens post 2020 Mittel zur Verfügung stellen um die ärmsten und anfälligsten Entwicklungsländer beim transformativen Wandel zu unterstützen.

Bei der Technologieförderung steht die Herstellung günstiger Rahmenbedingungen im Vordergrund. Dabei sollte die Konzentration auf den verschiedenen Aspekten von Klimatechnologien liegen – von der anzustrebenden Kostenreduktion über lokale Beschäftigungseffekte hin zur Möglichkeit, in Entwicklungsländern gleich mehrere Technologiesprünge zu vollbringen. Dabei sollten die bestehenden Institutionen und Funktionen wie insbesondere der Technologie-Mechanismus erhalten und ausgebaut werden. Auf diese Weise sollen die Kooperation und die Beiträge für Technologieförderung und der -transfer vereinfacht werden, wobei auch der Wissensaustausch zur Unterstützung von Entwicklungsländern beispielsweise durch das Climate Technology Centre and Network (CTCN) gestärkt werden sollte. Zudem sollten weitere unternehmerische Anreize gesetzt werden um den Technologietransfer zu intensivieren.

Der Kapazitätsaufbau ist ein integrierender, länderspezifischer, kontinuierlicher, progressiver und iterativer Prozess. Die jeweiligen, oft kontextspezifischen Bedürfnisse der Länder müssen ebenso in Betracht gezogen werden wie die Querschnittsbezüge zu anderen Bereichen (Anpassung, Minderung, Transparenz- und Rechenschaftspflichten). Kapazitätsaufbau in Entwicklungsländern gilt es aktiv zu unterstützen.

## **2.5 Konfliktpunkte**

### **2.5.1 Differenzierung**

Die Klimaverhandlungen sind seit ihrem Beginn in den neunziger Jahren geprägt von Diskussionen über die Umsetzung des Prinzips der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung. Welcher Staat hat wie viel Verantwortung? Wie wird die Verantwortung

gewichtet, welche sich aus den historischen Treibhausgasemissionen ergibt, gegenüber jener, welche sie aktuellen Emissionen betrifft? Seit der Gründung der Klimarahmenkonvention hat sich die Welt sehr verändert. Dies betrifft den Anteil einzelner Länder an den globalen Emissionen wie auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Staaten. Das Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung wurde in der Vergangenheit als Zweiteilung der Welt in Industrie- und Entwicklungsländer interpretiert. Dies ist zukünftig ebenso wenig akzeptabel wie eine völlige Gleichbehandlung der Staaten. Auf der Klimakonferenz in Lima wurde das Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung und der entsprechenden Fähigkeiten ergänzt um die Betrachtung nationaler Gegebenheiten.

In den Verhandlungen wächst das Verständnis, dass Differenzierung in den einzelnen Themen unterschiedlich anzuwenden ist, um deren spezifischen Anforderungen gerecht zu werden. Im Bereich Minderung findet durch die INDC eine Selbstdifferenzierung statt. Bei Transparenz geht es vorrangig um die Fähigkeiten von Staaten, Berichterstattungspflichten tatsächlich nachkommen zu können. Bei Finanzierung sieht die Klimarahmenkonvention klare Verpflichtungen für gibt es in der Klimarahmenkonvention klare Vorgaben für Industrieländer.

Eine Vielzahl der Optionen im Verhandlungstext resultiert aus den unterschiedlichen Auffassungen darüber, wie Differenzierung im neuen Abkommen behandelt werden soll.

### **2.5.2 Klimafinanzierung**

Klimafinanzierung ist ein Knackpunkt für den Erfolg der Pariser Klimakonferenz. Zum einen müssen die Industrieländer bis Paris glaubwürdig darlegen, wie sie die bereits 2009 in Kopenhagen getroffene Zusage umsetzen werden, ab 2020 pro Jahr 100 Mrd. USD aus verschiedenen Quellen für Klimafinanzierung in Entwicklungsländern zu mobilisieren.

Zu diesem Zweck hatten Peru (letztjährige COP-Präsidentschaft) und Frankreich die OECD damit beauftragt, zu ermitteln, wieviel öffentliche und mobilisierte private Klimafinanzierung die Industrieländer im Jahr 2014 für Entwicklungsländer zur Verfügung gestellt haben. Der gemeinsame Abschlussbericht von OECD und CPI (Climate Policy Initiative) zeigt, dass Industrieländer auf bestem Wege sind, ihre Finanzierungsverpflichtungen bis 2020 zu erfüllen (Stand 2014: 62 Mrd. US Dollar). Gleichzeitig sind weitere Anstrengungen notwendig und viele EU Länder haben bereits eine Erhöhung ihrer Klimafinanzierung zur Schließung der Lücke angekündigt, darunter Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Schweden, Niederlande und Luxemburg.

Bisher ist unklar, welche Geber zu weiteren Ankündigungen in der Lage sein werden. Gespräche auf Regierungsebene könnten einen wichtigen Beitrag dazu leisten, andere Geber zu entsprechenden Ankündigungen zu bewegen. Auch Ankündigungen seitens privatwirtschaftlicher Akteure und Entwicklungsbanken im Rahmen der Action Agenda (Stichwort: Divestment, Ausstieg aus der Finanzierung von fossilen Energieprojekten) können hilfreich sein; der entscheidende Fokus seitens der Entwicklungsländer liegt allerdings eindeutig auf zusätzlichen Haushaltsmitteln.

Zum anderen muss Klimafinanzierung als wichtige Säule im künftigen Klimaabkommen verankert werden. Eine starke Verankerung in Verbindung mit einer Fokussierung der Klimafinanzierung auf Afrika, ärmere Entwicklungsländer und kleine Inselstaaten ist ein

Schlüssel zu einem ambitionierten Abkommen in Paris. Insgesamt soll die Klimafinanzierung post-2020 auf eine breitere Basis gestellt werden. So sollen auch Entwicklungsländer im Rahmen ihrer Möglichkeiten Finanzmittel für die Umsetzung ihrer nationalen Klimaschutzmaßnahmen zur Verfügung stellen; Länder mit besonderer Verantwortlichkeit und ökonomischen Kapazitäten – hierzu zählen neben den Industrieländern insbesondere die Schwellenländer – sollen darüber hinaus Mittel zur Verfügung stellen, um die ärmsten und anfälligsten Entwicklungsländer beim transformativen Wandel zu unterstützen.

### **2.5.3 Rechtsform**

Nachdem es in Durban noch offen blieb, wie genau die rechtliche Form des Ergebnisses aussehen soll, gibt es heute kein Widerstand mehr gegen die Vereinbarung eines rechtlich verbindlichen Abkommens. Dieses Abkommen wird den durch Staaten selber festgelegten Beiträgen als „bottom-up“-Elementen („von unten nach oben“) eine multilaterale Komponente, „top-down“-Elemente (von „oben nach unten“) wie z.B. das Prinzip der Progression im Zeitablauf oder die Pflicht zur Berichterstattung und Überprüfung hinzufügen. Offen ist allerdings noch, welche rechtliche Form die Minderungsziele der Staaten erhalten sollen. Die EU und viele der vom Klimawandel besonders betroffenen Staaten fordern die Minderungsziele zu einem Teil des rechtlich verbindlichen Abkommens zu machen. Die USA und einige andere Industrieländer wollen die Minderungsziele nicht im Abkommen regeln. Hintergrund ist, dass die USA ein multilaterales Abkommen durch den Präsidenten ratifizieren können, wenn es nur Dinge regelt, für die es bereits nationale Gesetzgebung gibt. In den USA gibt es in der Gesetzgebung keine Minderungsziele. Präsident Obama kann also nur ein Abkommen ratifizieren, das keine solchen enthält.

Im Abkommen selber sollen nur langfristig konstante Regelungen getroffen werden. Die genaue Ausgestaltung dieser Regelungen soll in begleitenden Entscheidungen, die teilweise in Paris und teilweise in den Jahren danach getroffen werden, erfolgen.



### 3. Hintergrundinformationen zur COP

#### 3.1 Wer verhandelt wann?

Vom 30. November bis zum 11. Dezember 2015 findet in Paris die nächste UN-Klimakonferenz statt. Sie wird am 30. November durch Staats- und Regierungschefs eröffnet. Das Ministersegment, in dem die Entscheidungen getroffen werden, dauert vom 7. bis 11. Dezember.

#### 3.2 Wie wird verhandelt?

In Paris tagen die Staaten in fünf Gremien parallel:

- die **Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention** (COP 21), die alle Entscheidungen unter der Klimarahmenkonvention trifft;
- die **Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls** (CMP 11), die über die Umsetzung der beiden Verpflichtungsperioden unter dem Kyoto-Protokoll entscheidet;
- die 2011 in Durban beschlossene **Ad hoc Arbeitsgruppe zur Durban Plattform (ADP)**, die sich zum einen mit Form und Ausgestaltung des neuen Klimaabkommens befasst, zum anderen die Möglichkeiten zusätzlicher Klimaschutzmaßnahmen vor 2020 behandelt;
- sowie die **zwei technischen Gremien (Nebenorgane)** der Klimarahmenkonvention und des Kyoto-Protokolls, um die Umsetzung der Beschlüsse voranzutreiben (SBI) und technische und wissenschaftliche Fragen zu klären (SBSTA).

Alle Verhandlungsdokumente sind auf der Internetseite des Klimasekretariats ([http://unfccc.int/meetings/paris\\_nov\\_2015/meeting/8926.php](http://unfccc.int/meetings/paris_nov_2015/meeting/8926.php)) abrufbar.

#### 3.3 Welche Verhandlungsgruppen gibt es?

Die fast 200 teilnehmenden Staaten haben sich in verschiedenen Verhandlungsgruppen zusammengeschlossen, um ihren Interessen mehr Gehör zu verschaffen. Die wichtigsten Verhandlungsgruppen sind:

- **AILAC:** Gruppe progressiver lateinamerikanischer Staaten - Kolumbien, Costa Rica, Chile, Peru, Guatemala, Panama und die Dominikanische Republik, derzeit spricht Guatemala für die Gruppe
- **Afrikanische Gruppe:** in Paris spricht der Sudan für die Afrikanischen Staaten
- **AOSIS:** Allianz der kleinen Inselstaaten, etwa 40 Staaten, die besonders vom Klimawandel betroffen sind, in Paris sprechen die Malediven für diese Gruppe
- **Environmental Integrity Group, EIG:** Schweiz, Mexiko, Korea, Liechtenstein, Monaco
- **Europäische Union:** 28 EU-Mitgliedsstaaten und die EU als Vertragsstaat; die EU Präsidentschaft während der Klimakonferenz in Paris hat Luxemburg inne

- **G77/China:** 134 Entwicklungsländer sind Mitglieder dieser Gruppe, Positionen sind meist der kleinste gemeinsame Nenner zwischen den sehr unterschiedlichen Interessen der Staaten, Sprecher ist in diesem Jahr Südafrika.
- **Like Minded Developing Countries, LMDC:** Gruppe von ca. 25 Entwicklungsländern um Bolivien, China, Indien und Saudi Arabien, die tendenziell strukturkonservative Positionen vertreten
- **Least Developed Countries, LDCs:** die am wenigsten entwickelten Staaten werden in Paris durch Angola repräsentiert.
- **Umbrella Gruppe:** Lose, informelle Gruppe von Industrieländern, ohne die EU-Staaten und Schweiz, Sprecher ist Australien.

In vielen Gruppen ist die Teilnahme nicht exklusiv. So ist z. B. Gambia sowohl den LDCs als auch der Afrikanischen Gruppe und der G77/China zuzuordnen.

## 4. Hintergrundinformationen zur ADP

Die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe zur Durban Plattform (Ad hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, ADP) wurde 2011 auf dem Klimagipfel in Durban eingerichtet und tagte erstmals im Juni 2012 in Bonn.

Die ADP besteht aus zwei Arbeitssträngen. Ziel des ersten Arbeitsstrangs ist es, ein Protokoll oder ein ähnliches rechtlich verbindliches Instrument unter der Klimarahmenkonvention zu entwickeln, das 2015 auf der Klimakonferenz in Paris verabschiedet wird, 2020 in Kraft tritt und alle Staaten zu Klimaschutzmaßnahmen verpflichtet. Weil die derzeitigen Klimaschutzaktivitäten nicht ausreichen, um den globalen Temperaturanstieg auf unter zwei Grad Celsius gegenüber vorindustriellem Niveau zu begrenzen, befasst sich der zweite Arbeitsstrang mit den Möglichkeiten zusätzlicher Klimaschutzmaßnahmen im Zeitraum bis 2020.

Um einen konkreten Verhandlungstext für die Konferenz in Paris zu erarbeiten, hat sich die ADP mehrmals in diesem Jahr getroffen. Im Februar wurde in Genf ein erster Entwurf erstellt. Dieser Text war eine reine Ansammlung von Ideen und Anliegen und noch nicht für Verhandlungen geeignet. Im Laufe des Jahres wurde dieser Text durch die Vertragsstaaten und mit Unterstützung der Ko-Vorsitzenden der Arbeitsgruppe weiterentwickelt. Am Ende der letzten Sitzung im Oktober lag ein Text vor, der von den Vertragsstaaten als Grundlage für die Verhandlungen in Paris akzeptiert wurde. Der Text besteht aus zwei Teilen, einem Vertragsentwurf und einem Entscheidungstext. Beide Teile enthalten noch viele Optionen. In Paris werden intensive Verhandlungen nötig sein, um diese Dokumente entscheidungsreif zu machen.

## 5. Etappen des Klimaverhandlungsprozesses

Mit der Unterzeichnung der Klimarahmenkonvention hat die Weltgemeinschaft auf internationaler Ebene einen kontinuierlichen Verhandlungsprozess zum Schutz des Klimas ins Leben gerufen. Einmal jährlich kommen die Vertragsstaaten der Konvention auf der UN-Klimakonferenz zusammen, um sich über Erfahrungen und Fortschritte bei Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel und andere mit dem Klimawandel im Zusammenhang stehenden Aspekten auszutauschen sowie über weitere Maßnahmen zu beraten und gemeinsame Entscheide zu treffen.

Zentrale Triebfeder der internationalen Verhandlungen sind die nationalen Klimapolitiken. Angestoßen durch die Klimakonferenz in Kopenhagen 2009 (COP 15) verfolgt ein Großteil der Länder eigene Klimaaktionspläne, zum Beispiel mit dem Ziel, den Ausbau erneuerbarer Energien voranzutreiben oder die energetische Sanierung öffentlicher Gebäude zu fördern. Die Praxis zeigt: Auf nationaler Ebene sind die Staaten öfter bereit, anspruchsvolle Reduktionsziele zu formulieren, als auf internationaler Ebene. Die Erfahrungen, die hier gesammelt werden, fließen anschließend in die internationalen Klimaverhandlungen ein. Gleichzeitig dienen die internationalen Verhandlungen den Staaten als Versicherung darüber, dass sie nicht alleine handeln und unterstützen sie darin, auf nationaler Ebene Schritt für Schritt die Ambitionen zu steigern.

Während der internationale Klimaschutz übergeordnetes Thema der UN-Klimaverhandlungen ist, geht es fast allen Staaten um mehr: Es geht um die Überwindung von Armut, um wirtschaftliche Entwicklung und die Sicherstellung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit in Zeiten der Globalisierung. Die Ergebnisse der Klimakonferenzen sind ein intensives Ringen um eine Balance zwischen all diesen Zielen.

Es folgen „Meilensteine“ aus der Geschichte der internationalen Klimakonferenzen.

### 5.1 Zentrale Ergebnisse von Lima (COP 20/CMP 10)

Beim Klimagipfel in Lima im letzten Jahr haben die Staaten wichtige Zwischenschritte auf dem Weg zum neuen Klimaschutzabkommen erreicht. Der „Lima Call for Climate Action“ enthält wichtige Elemente des neuen Abkommens und diente als Grundlage für die Verhandlungen im Jahr 2015. Zentrales Element war die Einigung darauf, wie die Unterschiede von Staaten im neuen Abkommen berücksichtigt werden sollen (Differenzierung). Das neue Abkommen soll das in der Konvention festgelegte Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten „im Lichte verschiedener nationaler Umstände“ reflektieren. Damit haben die Staaten anerkannt, dass das Prinzip eine stärkere individuelle Differenzierung der Staaten zulässt als die bislang geltende Zweiteilung in Industrie- und Entwicklungsländer. Zu dem bereits im Jahr davor vereinbarten nationalen Beiträgen (intended nationally determined contributions, INDCs) wurde beschlossen, dass diese neben den Beiträgen zur Emissionsminderung auch Beiträge zur Anpassung enthalten können. Auch welche begleitenden Informationen mit den INDCs vorgelegt werden sollen, damit diese klar und transparent sind, wurde vereinbart. Darüber hinaus haben sich die Staaten auf Maßnahmen zur Steigerung der Klimaschutzambition vor 2020 verständigt. Die Technical Expert Meetings (TEMs) sollen bis 2020 fortgesetzt werden und dabei neben Minderungsthemen auch weitere relevante Aspekte behandeln. Nach der Erstkapitalisierung des Grünen Klimafonds (Green Climate Fund, GCF) wurde das Arbeitsprogramm zur

Langfristfinanzierung bis 2020 ausgebaut und verlängert. Zudem beschlossen die Staaten ein Arbeitsprogramm für klimawandelbedingte Verluste und Schäden (Loss and Damage).

## **5.2 Zentrale Ergebnisse von Warschau (COP 19/CMP 9)**

Bei der UN-Klimakonferenzen in Warschau 2013 wurde nochmals die Absicht bekräftigt, bei der Konferenz 2015 in Paris ein neues, rechtlich verbindliches Abkommen zu verabschieden. Die Vertragsstaaten einigten sich auf einen konkreten Fahrplan für das neue Pariser Klimaabkommen. Sie legten fest, welche Bestandteile das Abkommen enthalten soll: Regelungen zu Minderung, Anpassung, Finanzierung, Technologie, Transparenz und Kapazitätsaufbau. Des Weiteren beschlossen die Vertragsparteien in Warschau, dass noch deutlich vor Paris die Staaten auf nationaler Ebene ihre Beiträge für das neue Klimaabkommen, ihre INDCs, erarbeiten (und in klarer, transparenter und verständlicher Form kommunizieren sollten).

Daneben schuf die Staatengemeinschaft den Warschau Mechanismus für klimawandelbedingte Verluste und Schäden. Angeleitet durch einen Exekutivausschuss soll er das Wissen und Verständnis zu dem Thema verbessern. Des Weiteren hat 2013 die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls begonnen.

## **5.3 Zentrale Ergebnisse von Doha (COP 18/CMP 8)**

Bei den UN-Klimaverhandlungen 2012 in Doha gelang es nach längerem Ringen doch noch, eine kurzfristige Lösung für akute Probleme zu finden und den Weg für langfristige internationale Klimapolitik zu ebnen.

Die Vertragsstaaten des Kyoto-Protokolls einigten sich darauf, das Abkommen um eine zweite Verpflichtungsperiode von 2013 bis 2020 zu verlängern. Es wurde sichergestellt, dass die Regeln des Kyoto-Protokolls in der Übergangsphase bis zum Inkrafttreten des neuen rechtsverbindlichen Abkommens 2020 Geltung behalten. Nach Vorstellung Deutschlands und der EU soll es als eine der Grundlagen für das neue Abkommen dienen. Der Beschluss zur zweiten Verpflichtungsperiode zeigte somit letztlich auf, dass es eine Gruppe von Staaten gibt, die bereit sind auch auf dem internationalen Parkett des Klimaschutzes voranzugehen. Außerdem präzisierte die Klimakonferenz in Doha den Zeitplan für die Verhandlungen des neuen Abkommens. Kanada verkündete in Doha seinen Ausstieg aus dem Kyoto-Protokoll. Russland, Japan und Neuseeland haben in der zweiten Verpflichtungsperiode keine festgelegten Klimaziele mehr.

## **5.4 Zentrale Ergebnisse von Durban (COP 17/CMP 7)**

Auf der 17. Klimakonferenz (COP 17) und siebten Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls (CMP 7) gelang 2011 mit der Verabschiedung des sogenannten „Durban-Pakets“ ein Wendepunkt in der internationalen Klimapolitik.

Die Staatengemeinschaft einigte sich darauf, in Zukunft alle Länder – also Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer gleichermaßen – verbindlich zur Treibhausgasreduzierung zu verpflichten. Zu diesem Zweck richtete sie die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe zur Durban Plattform (ADP) ein, die entsprechende Verhandlungen koordinieren und bis 2015 ein alle Staaten umfassendes, rechtlich bindendes Klimaschutzabkommen erarbeiten sollte. Darüber hinaus

sollte die ADP ein Arbeitsprogramm formulieren, um das weltweite Ambitionsniveau bei der Treibhausgasreduzierung anzuheben.

In Durban verständigten sich die Staaten zudem auf eine zweite Verpflichtungsperiode (2013-2020) für das Kyoto-Protokoll und beschlossen die Errichtung des Grünen Klimafonds. Der Fonds soll Maßnahmen zur Emissionsminderung und Anpassung an den Klimawandel in Entwicklungs- und Schwellenländern finanzieren.

## **5.5 Zentrale Ergebnisse von Cancún (COP 16/CMP 6)**

Trotz schwieriger Verhandlungen konnte die Staatengemeinschaft bei der UN-Klimakonferenz 2010 in Cancún ein Paket von Entscheidungen verabschieden. Mit diesen Entscheidungen wurden die Inhalte des "Copenhagen Accords" in Entscheidungen der Vertragsstaatenkonferenz verankert. Teilweise gingen die Beschlüsse sogar darüber hinaus und zum ersten Mal wurde die Zwei-Grad-Obergrenze anerkannt. Außerdem sahen in den "Cancún Agreements" neben Industriestaaten erstmals auch Schwellen- und Entwicklungsländer eigene Minderungszusagen vor. Außerdem wurde ein Arbeitsprogramm definiert, mit dem Berichterstattung und Überprüfung von Minderungsmaßnahmen in Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern und damit die Transparenz erhöht werden sollte. Eines der herausragenden Ergebnisse von Cancún war die Gründung eines neuen Fonds, des Grünen Klimafonds ("Green Climate Fund", GCF) zur Finanzierung von Klimaschutz und Anpassung in Entwicklungsländern. Zusätzlich haben die Staaten in Cancún Vereinbarungen getroffen und verschiedene Mechanismen beschlossen, mit denen Schwellen- und Entwicklungsländer bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels, beim Waldschutz und beim Einsatz klimafreundlicher Technologien unterstützt werden. So konnten die Vertragsstaaten unter mexikanischer Führung ihre Handlungsfähigkeit in der internationalen Klimapolitik beweisen. Allerdings konnte nicht geklärt werden, wie es mit dem Kyoto-Protokoll weitergehen und welche rechtliche Form ein künftiges Klimaübereinkommen annehmen sollte.

## **5.6 Zentrale Ergebnisse von Kopenhagen (COP 15/CMP 5)**

End- und Gipfelpunkt der Verhandlungen über das Klimaschutzregime für die Zeit nach 2012 sollte nach dem in Bali beschlossenen Zeitplan die UN-Klimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 sein. Nach schwierigen Verhandlungen endete die Konferenz jedoch lediglich mit einer politischen Vereinbarung ("Copenhagen Accord"), die einige Kernelemente zur zukünftigen Klimaschutzpolitik enthält. Sie ist aber rechtlich nicht verbindlich und die Vertragsstaaten haben sie offiziell nur zur Kenntnis genommen. Es wurde darüber hinaus beschlossen, die Verhandlungen in den beiden parallel laufenden Arbeitsgruppen bis zur Klimakonferenz 2010 in Cancún fortzuführen.

Das Ziel von Deutschland und der EU – ein neues und rechtlich verbindliches Klimaschutzabkommen für die Zeit nach 2012 – konnte somit nicht erreicht werden. Dennoch gibt es seitdem eine Vielzahl positiver Signale: Bis heute haben über 141 Staaten einschließlich der EU-Mitgliedstaaten ihre formale Unterstützung für die Kopenhagen-Vereinbarung bekundet. Zahlreiche Industrie- und Entwicklungsländer haben zudem konkrete Klimaschutzziele und Maßnahmen für 2020 vorgelegt. Letztlich hat die folgende Klimakonferenz von Cancún die Kopenhagen-Vereinbarung faktisch wieder in den offiziellen UNFCCC-Kontext zurückgeführt.

## 5.7 Das Kyoto-Protokoll

Das Kyoto-Protokoll unter der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) ist das bisher wichtigste Instrument in der internationalen Klimapolitik. Die Industrieländer verpflichteten sich mit dem Kyoto-Protokoll erstmals zu Emissionsreduktionen für den Zeitraum von 2008 bis 2012, die sogenannte "erste Verpflichtungsperiode". Bei der Klimakonferenz 2012 in Doha, Katar, beschlossen die Vertragsstaaten eine Verlängerung des Protokolls und damit eine "zweite Verpflichtungsperiode" für den Zeitraum von 2013 bis 2020.

Allerdings ist das Kyoto-Protokoll nur ein erster Schritt: Die Verpflichtungen reichen bei Weitem nicht aus, um die globale Erwärmung, wie angestrebt, auf unter zwei Grad Celsius zu begrenzen, da die Staaten mit Reduktionsverpflichtungen in der zweiten Verpflichtungsperiode nur rund 15 Prozent der gesamten globalen Emissionen auf sich vereinen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die USA als größter Emittent unter den Industrieländern das Kyoto-Protokoll nie ratifiziert haben und dass die großen Schwellenländer, deren Emissionen kontinuierlich stark ansteigen, bislang keine verbindlichen Emissionsminderungspflichten übernommen haben. Zudem ist Kanada 2012 aus dem Kyoto-Protokoll ausgestiegen, andere Länder haben keine verbindlichen Klimaschutzziele mehr übernommen.

Aus diesen Gründen einigten sich die Vertragsstaaten bei der Klimakonferenz 2011 in Durban, Südafrika darauf, ein neues Klimaabkommen mit Rechtskraft bis 2015 auszuhandeln, das ab 2020 für alle Staaten verbindlich gelten soll. Doch zunächst einmal alles der Reihe nach:

Verhandlungen über ein Klimaschutzabkommen post-2012

Ursprünglich war keine zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls, sondern ein neues Klimaschutzregime für die Zeit nach 2012 geplant. Auf der Grundlage des beim Klimagipfel auf Bali 2007 beschlossenen "Bali Aktionsplans" wurde in den Jahren 2008 und 2009 in zahlreichen Runden verhandelt. Das Ziel Deutschlands und der EU war dabei, ein für alle Länder verbindliches Abkommen zu verabschieden. Die Gespräche dazu fanden in zwei unterschiedlichen Arbeitsgruppen statt: Eine Arbeitsgruppe unter dem Kyoto-Protokoll (AWG-KP) verhandelte über die künftigen Minderungsverpflichtungen von Kyoto-Industrieländern. In der Arbeitsgruppe unter der Klimarahmenkonvention (AWG-LCA) verhandelten die Staaten u. a. über Minderungsbeiträge aller Länder – einschließlich der USA und aller wichtigen Schwellenländer.

**Weitere Informationen:** <http://www.cop21.gouv.fr/en> (in englischer, französischer und spanischer Sprache verfügbar)

## **Kurzes Glossar**

ADP – Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (Ad-Hoc-Arbeitsgruppe zur Durban-Plattform für verstärktes Handeln)

COP – Conference of the Parties (Konferenz der Vertragsstaaten, hier Vertragsstaaten der UNFCCC)

GCF – Green Climate Fund (Grüner Klimafonds)

INDC – Intended nationally determined contribution (Beabsichtigter, national bestimmter Beitrag zum Klimaschutz)

MOP – Meeting of the Parties (Sitzung der Vertragsstaaten, hier Vertragsstaaten des Kyoto Protokolls)

MRV – Measurement, Reporting and Verification (Messung, Berichterstattung und Verifizierung)

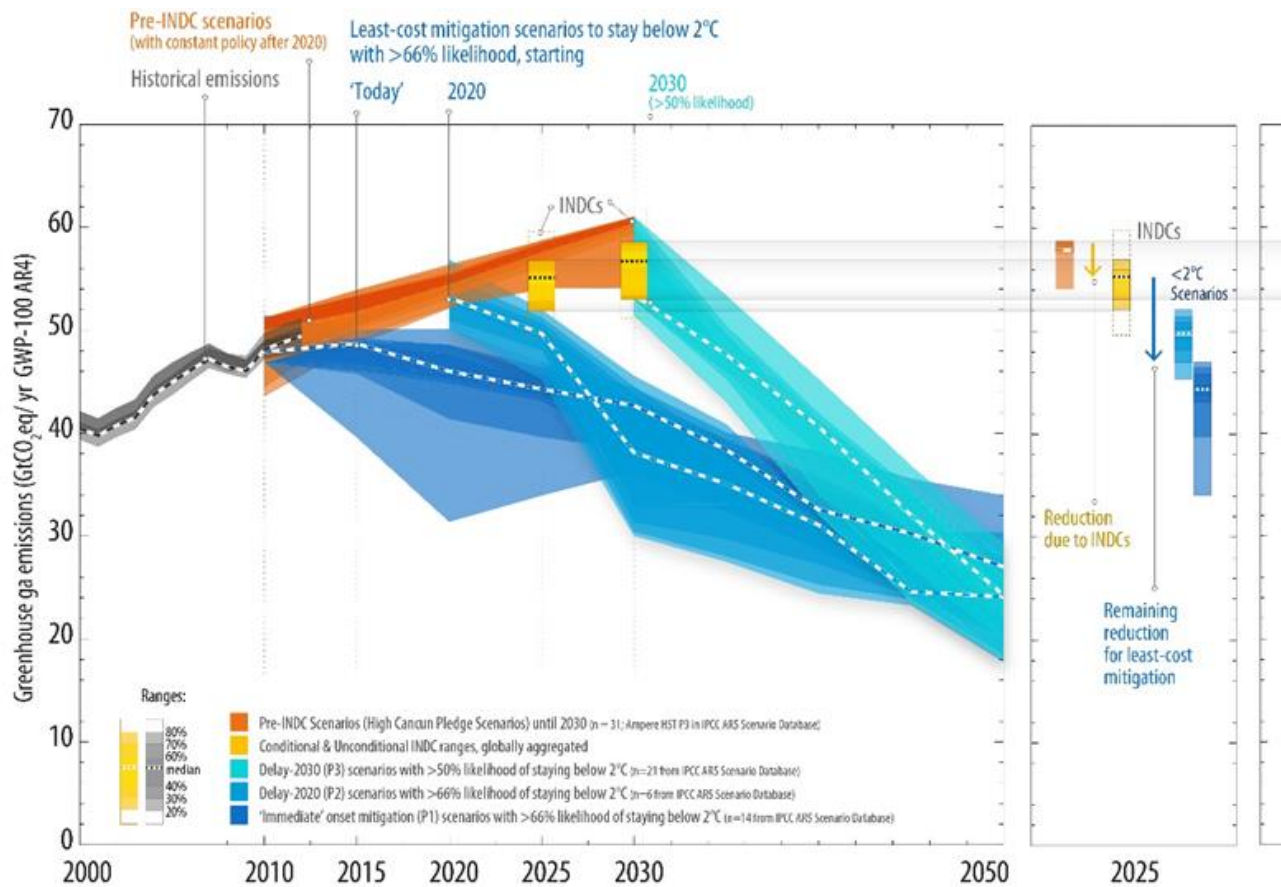
UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change (UN-Klimarahmenkonvention)



# Anhang

Grafik 1:

Vergleich der globalen Emissionsniveaus, welche sich aus den nationalen Klimaschutzbeiträgen (INDCs) 2025 und 2030 ergeben, mit anderen Emissionspfaden



Quelle: "Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions", UNFCCC