



Time for Action – Blockiert und verschoben



Eine erste Bewertung der COP25 in Madrid

*Wolfgang Obergassel
Christof Arens
Christiane Beuermann
Lukas Hermwille
Nicolas Kreibich
Hermann E. Ott
Meike Spitzner*

Vom 2. bis 15. Dezember 2019 fand in Madrid unter chilenischer Leitung die 25. Konferenz der Vertragsparteien zur Klimarahmenkonvention (kurz COP25) statt. Während der zweiwöchigen Konferenz beobachteten die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des Wuppertal Instituts die Verhandlungen und legen nun eine erste Analyse der Konferenzergebnisse vor.

Anfang 2020 wird das Wuppertal Institut eine ausführliche Analyse zur COP25 vorlegen, die die verschiedenen im Rahmen der Konferenz behandelten Fragen und andere verwandte Themen genauer beleuchten wird.

Das Wuppertal Institut veröffentlicht nach jeder COP seinen Analysebericht. Alle Berichte seit 2001 können heruntergeladen werden unter: <https://wupperinst.org/en/topics/climate/cop/>

Herausgeber

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH
Döppersberg 19
42103 Wuppertal
www.wupperinst.org

Autorinnen und Autoren

Wuppertal Institut
Wolfgang Obergassel
Christof Arens
Christiane Beuermann
Lukas Hermwille
Nicolas Kreibich
Meike Spitzner

ClientEarth Deutschland
Hermann E. Ott

Kontakt

Wolfgang Obergassel
Energy, Transport and Climate Policy
wolfgang.obergassel@wupperinst.org, Tel. +49 202 2492-149, Fax +49 202 2492-250

Bildnachweis Titelseite

1. Reihe, von links nach rechts: Photo by IISD/Kiara Worth (enb.iisd.org/climate/cop25/enb/10dec.html), Photo by IISD/Kiara Worth (enb.iisd.org/climate/cop25/enb/6dec.html), Welcome to staff and volunteers at COP 25 by UNclimatechange (<https://flic.kr/p/2hSZGk4>) / Flickr/CC BY-NC-SA 2.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/>), Photo by IISD/Kiara Worth (enb.iisd.org/climate/cop25/enb/11dec.html)

2. Reihe, von links nach rechts: Photo by IISD/Kiara Worth (enb.iisd.org/climate/cop25/enb/11dec.html), Photo by IISD/Kiara Worth (enb.iisd.org/climate/cop25/enb/7dec.html), Photo by IISD/Kiara Worth (<http://enb.iisd.org/climate/cop25/enb/attrib/>), UN Secretary General Antonio Guterres briefs the press at COP 25 conference by UNclimatechange (<https://flic.kr/p/2hUP957>) / Flickr/CC BY-NC-SA 2.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/>)

Stand

Dezember 2019

Der Text dieses Werks steht unter der Lizenz *Creative Commons Namensnennung – nicht-kommerziell – keine Bearbeitung* Lizenz 4.0 International | <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Ambitionssteigerung	4
2.1	Ambition vor und nach 2020	4
2.2	Nicht-staatliche und subnationale Akteure	6
3	Das Pariser Regelwerk	8
3.1	Kooperative Ansätze unter Artikel 6	8
3.2	Gemeinsame Zeitrahmen für Nationally Determined Contributions	11
3.3	Der Transparenzrahmen	11
4	Unterstützung für den Globalen Süden	13
4.1	Anpassung	13
4.2	Loss and Damage	14
5	Gender Action Plan	16
6	Schlussfolgerungen und Ausblick	17
6.1	Das letzte Gefecht fossiler Interessen?	17
6.2	Von den Verhandlungen zum Handeln	18
6.3	Fast Track – Überholspur erforderlich	19

1 Einleitung

Mit einem neuen Verspätungsrekord endete die fünfundzwanzigste Konferenz der Vertragsstaaten (25th Conference of the Parties (COP)) der UN-Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC) um 13:55 Uhr am Sonntag, den 15. Dezember 2019 – 44 Stunden später als eigentlich geplant. Während ihrer zweiwöchigen Dauer hatte die Konferenz einmal mehr die Grenzen eines konsensbasierten Regimes aufgezeigt, welches Blockierern etliche Möglichkeiten bietet, den gesamten Prozess aufzuhalten.

Die Konferenzpräsidentschaft hatte die Konferenz unter das Motto „time for action“ gestellt. Die wichtigsten Themen der Konferenz waren die Steigerung der klimapolitischen Ambition, die Fertigstellung der Umsetzungsregeln des Pariser Abkommens, sowie die Unterstützung für Entwicklungsländer beim Umgang mit Verlusten und Schäden, die durch den Klimawandel verursacht werden.

In der Praxis jedoch wurde die Konferenz wie die meisten vorhergehenden COPs von vorsätzlichem Bremsen und Wiederholung alter Positionen dominiert. Während jedoch in den bisherigen Konferenzen die Überstunden angefallen waren, weil ambitionierte Staaten mehr wollten als die widerstrebenden Staaten bereit waren, zuzustehen, war die zusätzliche Zeit dieses Jahr nötig, um Angriffe gegen die Integrität des gesamten Pariser Abkommens abzuwehren. Im Endergebnis war die COP einmal mehr nicht in der Lage, die noch ausstehenden Umsetzungsregeln für das Pariser Abkommen zu vereinbaren, insbesondere gemeinsame Zeitrahmen für die Klimaschutzbeiträge (nationally determined contributions, NDCs) der Länder, sowie Regeln für die kooperativen Ansätze unter Artikel 6 des Abkommens.

Die COP25 unterstrich damit, wieviel Arbeit noch national und international getan werden muss, wenn im Jahr 2020 eine Steigerung der Ambition erzielt werden soll, die mit den Zielen des Pariser Abkommens konsistent ist. Wenn der Prozess 2020 darin versagt, eine deutliche Stärkung der NDCs zu erreichen, sollten die Zivilgesellschaft und die ambitioniertesten Staaten Verhandlungen über einen „fast track“ beginnen – ein paralleles Regime zu UNFCCC und Pariser Abkommen.

2 Ambitionssteigerung

2.1 Ambition vor und nach 2020

Das Ergebnis der Pariser Konferenz verlangt von jenen Mitgliedern des Abkommens, deren erstes NDC die Periode bis 2025 abdeckt, bis 2020 ein neues NDC vorzulegen. Staaten, deren NDC die Periode bis 2030 abdeckt, sollen diese Beiträge bis 2020 „kommunizieren oder aktualisieren“.¹ In Anbetracht des Mangels an Ehrgeiz, den die meisten Länder bisher gezeigt haben, stellte sich in Madrid die Frage, ob die Konferenz ein starkes Signal aussenden würde, dass alle Staaten ihre Beiträge verstärken müssen. Das Pariser Abkommen hält zwar fest, dass ein NDC die „höchstmögliche Ambition“ des Staates reflektieren sollte, in früheren Sitzungen hatten jedoch viele Staaten bestritten, dass die 2020er Runde der Neuvergabe von NDCs eine Verpflichtung beinhaltet, die Ambition zu steigern.

Im Vorlauf der Konferenz hatten 68 Staaten signalisiert, dass sie beabsichtigten, ihre Beiträge zu verstärken. Die meisten dieser Staaten waren jedoch kleine Inselstaaten und wenig entwickelte Länder. Insgesamt sind sie für nur rund 8% der globalen Emissionen verantwortlich. Bis zum Ende der Konferenz war die Anzahl dieser Staaten auf 80 angestiegen, verantwortlich für 10% der globalen Emissionen.² Von den großen Emittenten hat jedoch bisher niemand erklärt, ihre Anstrengungen verstärken zu wollen. Zwar vereinbarte der Europäische Rat am 13. Dezember, dass die EU sich zum Ziel setzt, bis 2050 klimaneutral zu werden, es muss jedoch noch ausgearbeitet werden, was dies für die kurzfristige Ambition heißen soll.

Wie bei früheren COPs wurden die Verhandlungen in Madrid durch das Erbe der Jahrzehnte unzureichender Klimapolitik belastet. Die Beiträge unter dem Pariser Abkommen greifen erst ab 2020. Die Klimaschutzmaßnahmen bis 2020 wurden durch die Beschlüsse der Konferenzen von Cancún, Durban und Doha 2010-2012 bestimmt. Das Pariser Abkommen hat einen nuancierten Ansatz verfolgt, um zu differenzieren, was von den Staaten entsprechend ihrer nationalen Gegebenheiten erwartet wird. Im Gegensatz dazu basieren die Regeln für den Zeitraum bis 2020 auf der von der UNFCCC festgelegten "Zweiteilung", die die Industrieländer dazu verpflichtet, beim Klimaschutz eine starke Führungsrolle zu übernehmen, und nur freiwillige Maßnahmen von Entwicklungsländern erwartet. Die Entwicklungsländer äußern seit Jahren Unzufriedenheit mit den Anstrengungen der entwickelten Länder, sowohl in Bezug auf das Niveau der Emissionsreduzierung als auch in Bezug auf die finanzielle, technologische und kapazitätsbildende Unterstützung der Entwicklungsländer. Laut den auf der Konferenz vorgestellten Berichten besteht in der Tat die große Gefahr, dass die Zusage der Industrieländer, ab 2020 jährlich 100 Milliarden Dollar zu mobilisieren, verfehlt wird.

In Madrid wies die G-77 erneut darauf hin, dass die Maßnahmen vor 2020 die Grundlage für Maßnahmen nach 2020 seien. Die Gruppe der gleichgesinnten Ent-

¹ Decision 1/CP.21, Adoption of the Paris Agreement, Abs. 23f.

² 2020 NDC Tracker, <https://www.climatewatchdata.org/2020-ndc-tracker>

wicklungsländer (Like Minded Developing Countries - LMDCs)³ verfolgte eine besonders harte Linie und betonte, dass es bei der "Vor-2020-Periode" ihrer Ansicht nach nicht um Zeitpläne, sondern um Ambition gehe. Ihrer Ansicht nach würde der Zeitraum vor 2020 erst dann abgeschlossen sein, wenn die Verpflichtungen erfüllt wären. Der Mangel an Anstrengungen, den die entwickelten Länder bisher gezeigt hätten, darf ihrer Meinung nach nicht auf alle Staaten verteilt werden. Die LMDCs forderten daher, dass im Rahmen des Subsidiary Body for Implementation (SBI) ein zweijähriges Arbeitsprogramm durchgeführt wird, um eine detaillierte Bestandsaufnahme der bisher getätigten Anstrengungen vorzunehmen und einen Weg zu erörtern, wie die Industrieländer die Umsetzung ihrer Verpflichtungen nachholen können. Die meisten anderen Entwicklungsländer unterstützten diese harte Linie jedoch nicht. Sie bedauerten zwar den bisherigen Mangel an Ambition der entwickelten Länder, waren jedoch der Ansicht, dass die künftige Ambition aller Länder nicht von der Behandlung des Vor-2020-Zeitraums abhängig gemacht werden sollte.

Das Endergebnis der Konferenz verbindet die Ziele vor und nach 2020, wie von den LMDCs gefordert. Sowohl die COP als auch die CMA betonen zum wiederholten Male "mit ernster Sorge die dringende Notwendigkeit, die erhebliche Lücke zwischen der Gesamtwirkung der Minderungsbemühungen der Vertragsstaaten im Hinblick auf die globalen jährlichen Treibhausgasemissionen bis 2020 und den aggregierten Emissionspfaden zu schließen, die damit vereinbar sind, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau zu halten und die Bemühungen fortzusetzen, den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen".⁴ Darüber hinaus erinnert der COP-Beschluss auch an die Zusage von 100 Mrd. USD und betont, dass die Entwicklungsländer nach wie vor mit Herausforderungen beim Zugang zu Unterstützung konfrontiert sind. Auf COP26 soll ein Runder Tisch über die Umsetzung der Ziele vor 2020 organisiert werden, bei dem sowohl die Staaten als auch nicht-staatliche Akteure einbezogen werden sollen.

Was die Frage der Revision der NDC betrifft, hatte die vorletzte Version des von der chilenischen Präsidentschaft vorgeschlagenen Textes am 14. Dezember lediglich die Aufforderung an die Staaten bekräftigt, ihre NDCs mitzuteilen. Dieser Entwurf löste heftige Reaktionen bei vielen Staaten aus, die forderten, eine klare Verpflichtung zur Erhöhung der Ambitionen zu verabschieden. Am Ende war es jedoch nicht möglich, eine so klare Formulierung in die Entscheidung einzubeziehen. Stattdessen erinnert die endgültige Entscheidung an den Auftrag, bestehende NDCs erneut einzureichen oder neue oder aktualisierte NDCs einzureichen, und umgibt sie mit allgemeinen Erklärungen über die Notwendigkeit, die Ambition zu erhöhen. Des Weiteren erinnert der Beschluss daran, dass das Sekretariat aufgefordert wird, einen Synthesebericht über die NDC-Einreichungen zu erstellen, und ersucht das Sekretariat, diesen Bericht der COP26 zur Verfügung zu stellen.⁵

³ Die Gruppe der Like Minded Developing Countries umfasst China, Indien und weitere asiatische Staaten (wie Malaysia) sowie Länder der OPEC (wie Saudi Arabien) und auch einige lateinamerikanische Staaten (wie Venezuela).

⁴ Decision 1/CP.25, Chile Madrid Time for Action, Advance unedited version, Abs. 3; Decision 1/CMA.2, Chile Madrid Time for Action, Advance unedited version, Abs. 8 bzw. 5.

⁵ Decision 1/CMA.2, Chile Madrid Time for Action, Advance unedited version.

Schließlich fordert eine Entscheidung der Vertragsstaaten des Kyoto-Protokolls jene Staaten, die das Doha-Amendment noch nicht ratifiziert haben, dringend auf, dies so schnell wie möglich zu tun.⁶ Das Doha-Amendment enthält Verpflichtungen für die Industriestaaten für den Zeitraum 2013-2020, trat jedoch wegen einer zu niedrigen Anzahl an Ratifizierungen bisher noch nicht in Kraft.

Im Bereich Anpassung ermutigt die CMA die Vertragsstaaten, so bald wie möglich ihre erste Anpassungskommunikation vorzulegen und Anpassungsplanungsprozesse sowie konkrete Maßnahmen umzusetzen. In dem Beschluss wird der Anpassungsausschuss ersucht, Ansätze zur Überprüfung der Gesamtfortschritte bei der Erreichung des globalen Anpassungsziels des Pariser Abkommens auszuarbeiten und die Ergebnisse dieser Arbeiten in seinen Jahresbericht 2021 aufzunehmen.⁷

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Entscheidung im Wesentlichen nur die Bestimmungen bekräftigt, die bereits in Paris vereinbart worden waren. Die Konferenz konnte kein klares Signal aussenden, dass alle Vertragsstaaten ihre Beiträge verstärken müssen, wenn die Erreichung der Ziele des Pariser Abkommens in Reichweite gehalten werden soll.

2.2 Nicht-staatliche und subnationale Akteure

Die jährliche COP ist zu einem Ereignis geworden, das für ein weitaus breiteres Spektrum an Akteuren als die nationalen Regierungen von Bedeutung ist. Es ist zu einer jährlichen Messe für Klimaschutz geworden. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass das UNFCCC-Sekretariat und die verschiedenen COP-Präsidentschaften seit 2014 nach Wegen gesucht haben, nichtstaatliche und subnationale Akteure und Initiativen zu "orchestrieren", damit diese stärker zum Klimaschutz beitragen. Unter anderem hat das Sekretariat die Nonstate Actor Zone for Climate Action (NAZCA) eingerichtet, eine Online-Datenbank/Registry, in der inzwischen über 17000 Akteure ihre Klimaschutz- und/oder Anpassungsverpflichtungen registriert haben. Ein „Yearbook of Climate Action“ bietet eine detailliertere Analyse der Aktivitäten.⁸

Darüber hinaus wurde die Marrakesch Partnership for Global Climate Action (GCA) zur Koordination der Aktivitäten gegründet. Zwei "high-level Champions", die von aufeinanderfolgenden COP-Präsidentschaften nominiert wurden, arbeiten mit dem Sekretariat zusammen, um die Aktivitäten voranzutreiben. Unter anderem wurde ein beeindruckender Sammlung sektoraler Klima-Aktionspfade („Climate Action Pathways“) für verschiedene Themenbereiche (Energie, menschliche Siedlungen, Industrie, Landnutzung, Ozeane und Küstenzonen, Verkehr, Wasser) sowie Resilienz als Querschnittsgebiet entwickelt. Jeder dieser Aktionspfade besteht aus einer Executive Summary sowie einer "Action Table" mit Good Practices, die von teilnehmenden nicht-staatlichen und subnationalen Akteuren zusammengestellt wurden. Diese Climate Action Pathways bergen ein erhebliches Potenzial und könnten auch die nationalen Regierungen informieren und inspirieren. Die Serie von „Action Events“ zu den in den Climate Action Pathways genannten Bereichen fand jedoch nur am Rande

⁶ Decision 1/CMP.15, Chile Madrid Time for Action, Advance unedited version, Abs. 4.

⁷ Decision 1/CMA.2, Chile Madrid Time for Action, Advance unedited version, Abs. 12-14.

⁸ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/GCA_Yearbook2019.pdf

der COP25 statt und erregte weder in den internationalen Medien noch bei den Verhandlern große Aufmerksamkeit. Wie in den Vorjahren wurden sie weitgehend als Randbemerkung zu den zwischenstaatlichen Verhandlungen wahrgenommen.

Während die Aktivitäten der GCA weitgehend als Erfolg wahrgenommen wurden, war ihr Fortgang ungewiss. Der Ursprung der GCA liegt in aus einem Verhandlungsstrang, der auf die Verbesserung der Klimaschutzmaßnahmen vor 2020 abzielte. Deswegen war ihr Mandat auch auf die Zeit bis 2020 begrenzt. Auf der COP25 beschlossen die Staaten nun, dieses Mandat bis 2025 zu verlängern, einschließlich des Mandats für die aufeinanderfolgenden COP-Präsidentschaften, hochrangige Champions zu ernennen.⁹

⁹ Decision 1/CP.25, Chile Madrid Time for Action, Advance unedited version, para 27-29.

3 Das Pariser Regelwerk

3.1 Kooperative Ansätze unter Artikel 6

Die Umsetzungsbestimmungen für Artikel 6 waren auf der Klimakonferenz von Katowice als einziges Kapitel des *Paris Rulebook* nicht fertiggestellt worden. Entsprechend groß war der Druck, in Madrid zu einer Einigung zu gelangen, ebenso wie der Einsatz der Vertragsstaaten: Während einzelne Länder Regeln befürworteten, die ihnen individuelle, kurzfristige Vorteile ermöglichen würden, versuchten andere, die Umweltintegrität des Pariser Abkommens zu wahren, indem sie sich gegen ein System aussprachen, das in den Augen vieler zu einem großen Schlupfloch in der Architektur des Regimes werden könnte.

Nach dem Scheitern von Katowice hatten die Vertragsstaaten auf der SBSTA 50 in Bonn weiterverhandelt, wenn auch ohne große Fortschritte zu erzielen. In Madrid diskutierten die Staaten erneut verschiedene Textfassungen im Rahmen der SBSTA und fanden erneut keine Lösungen in den Schlüsselthemen, siehe unten. Als auch auf Ministerebene in der zweiten Woche kein Ausweg aus der Sackgasse gefunden werden konnte, legte die COP-Präsidentschaft in den letzten Tagen der Konferenz drei verschiedene Textvorschläge unterschiedlicher Qualität vor, von denen aber keiner alle Beteiligten überzeugen konnte. Am Ende wurde das Thema erneut vertagt, die drei Textfassungen des Vorsitzes werden die Grundlage für einen Neustart der Verhandlungen im Jahr 2020 sein.¹⁰

Anrechnungsregeln

Eine besonders strittige Frage der Verhandlungen zu Artikel 6 betrifft die Vorschriften über die Anrechnung für ITMOs und Emissionsminderungen, die gemäß Artikel 6.2 bzw. Artikel 6.4 übertragen werden. Robuste Anrechnungsregeln sind eine notwendige Voraussetzung um sicherzustellen, dass Emissionsreduktionen nicht mehr als einmal verwendet werden (Doppelzählung) und die Umweltintegrität des Übereinkommens von Paris gewährleistet ist. Während die Länder Fortschritte bei der Suche nach technischen Lösungen für den Umgang mit der Vielfalt der NDC-Ziele der Vertragsstaaten erzielten, konnte eine zentrale politische Frage nicht gelöst werden: die Frage, ob die Länder die Übertragung von Emissionsminderungen im Rahmen des Artikel 6.4 Mechanismus durch die Einführung so genannter "*corresponding adjustments*" bilanzieren müssen.

In Madrid drängte Brasilien weiterhin darauf, dass der Export von Emissionsreduktionen nach Artikel 6.4 von entsprechenden Vorschriften ausgenommen wird, während die meisten anderen Vertragsstaaten diesen Ansatz ablehnten und betonten, dass dies zu einer Doppelzählung der Emissionsreduktionen führen würde und damit zur Untergrabung der Umweltintegrität des PA. Während der zweiwöchigen Verhandlungen konnten die Staaten keine Lösung für die brasilianische Forderung finden. Diese war weiterhin in dem Textentwurf zu finden, die der Vorsitz in den letzten Stunden der Verhandlungen vorgelegt hatte. Dank der starken Haltung der anderen

¹⁰ Decision -/CMA.2, Matters relating to Article 6 of the Paris Agreement, Advance unedited version

Länder, die Umweltintegrität des Übereinkommens von Paris zu verteidigen, wurde dieser Text nicht angenommen.

Übergang für Kyoto-Zertifikate

Eine weitere strittige Frage war, wie mit Zertifikaten aus dem Kyoto-Protokoll umzugehen ist und ob Länder diese im Rahmen des Übereinkommens von Paris verwenden dürfen. China, Indien und Brasilien, alle drei Länder, in denen Tausende von Aktivitäten im Rahmen des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism, CDM) umgesetzt wurden und die eine große Anzahl an CDM-Zertifikaten (CERs) halten, drängten darauf, dass diese CERs in den Artikel-6.4-Mechanismus übertragbar sein sollten. Und die Verhandlungen erlebten einen weiteren beispiellosen Schritt von einem der Vertragsstaaten, die große Mengen an Assigned Amount Units (AAUs) aus dem Kyoto-Protokoll besitzen: Australien sprach sich nachdrücklich für die Möglichkeit aus, diese Emissionsrechte für die Erreichung von NDCs zu nutzen.

Die Vertragsstaaten versuchten, eine gemeinsame Basis zu finden, indem sie die Umweltauswirkungen des Übergangs der Kyoto-Zertifikate einschränkten: Der vom Vorsitz in den letzten Stunden der Verhandlungen vorgelegte Textentwurf hätte die Verwendung von CERs ermöglicht, wenn das zugrundeliegende Projekt nach einem bestimmten Zeitpunkt registriert worden wäre. Der genaue Termin hätte allerdings noch von der CMA auf einer zukünftigen Sitzung festgelegt werden müssen. Wäre der Textentwurf angenommen worden, hätte dies zu Unsicherheit hinsichtlich des australischen Ansatzes, AAUs für die NDC-Erreichung zu verwenden, geführt: Ein Absatz, der die Verwendung von Kyoto-Zertifikaten ausgeschlossen hätte und der in früheren Entwürfen enthalten war, war nicht in den letzten Entwurf aufgenommen worden.

Indem sie den Textvorschlag des CMA-Vorsitzes nicht angenommen haben, behinderten die Vertragsstaaten eine vollständige Übertragung von CER und AAUs in das Paris Agreement, die zu einem Überangebot an Zertifikaten in einem in der Entstehung begriffenen Kohlenstoffmarkt geführt hätte. Die Vertragsstaaten vermieden ferner Regeln, die es den Staaten ermöglicht hätten, ihre bereits unambitionierten NDCs mit Zertifikaten aus der Vergangenheit zu erfüllen.

Weitere Knackpunkte

Weitere strittige Punkte waren unter anderem die Frage der "Gesamtminderung der globalen Emissionen (OMGE), d. h. die Sicherstellung, dass die Aktivitäten nach Artikel 6 über reines Offsetting hinausgehen, indem sie aktiv Emissionen reduzieren. Art. 6.4 Aktivitäten sollen laut Paris Agreement eine solche Komponente umfassen, während es bei Art. 6.2 hierzu keine entsprechende Festlegung gibt. Eine der strittigen Fragen in dieser Hinsicht ist daher, ob Art. 6.2 ebenfalls dieses Konzept anwenden sollte, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen Art. 6.4 und 6.2 zu schaffen. Die andere Frage ist, wie OMGE operationalisiert werden kann. Der letzte Textvorschlag des Vorsitzes schlägt für Art. 6.4 vor, mindestens 2% der gehandelten Minderungsergebnisse zur Erzielung der globalen Gesamtminderung zu löschen,

während im Falle von Art. 6.2, die Vertragsstaaten nur "nachdrücklich aufgefordert" werden, einen Teil ihrer gehandelten Minderungsergebnisse stillzulegen.

Die Vertragsstaaten haben auch unterschiedliche Ansichten hinsichtlich der Festlegung von Schutzmaßnahmen zur Vermeidung negativer sozialer und ökologischer Auswirkungen von Art. 6 Minderungsmaßnahmen, beispielsweise wenn der Bau großer Staudämme mögliche Umsiedlungsmaßnahmen erforderlich machen. Sogar Formulierungen, die darauf hinwiesen, dass Maßnahmen unter Artikel 6 die Menschenrechte und die Rechte indigener Völker achten müssen, waren in Madrid umstritten.

Uneinigkeit bestand auch hinsichtlich der möglichen Einführung von Abgaben bei der Durchführung von Minderungsmaßnahmen, um Einnahmen für Anpassungsmaßnahmen zu generieren, wie dies beim Clean Development Mechanism der Fall war. Auch hier könnte argumentiert werden, dass eine Gleichbehandlung von Art. 6.4 und Art. 6.2 angestrebt werden sollte, denn das Pariser Abkommen sieht diese sogenannten Share of Proceeds (SOP) nur für Art. 6.4 vor. Die Gruppe der afrikanischen Staaten sowie die G77 und China fordern die Einführung von Share of Proceeds sowohl für Art. 6.2 und 6.4, um eine verlässliche Einnahmequelle für den Adaptation Fund zu schaffen. Die USA und die EU befürchten hingegen, dass eine solche Besteuerung bilateraler Aktivitäten nach Art. 6.2 Konflikte mit der jeweiligen nationalen Rechtsordnung nach sich ziehen könnte.

Alles in allem verhinderte die Verschiebung der Entscheidung zu Artikel 6 die Entstehung von Schlupflöchern bei der Bilanzierung sowie die Übertragung von Kyoto-Einheiten in das Pariser Abkommen, weswegen dieser Schritt sicherlich als die bevorzugte Option anzusehen ist. Es bleibt jedoch unklar, wie die Vertragsstaaten die vorherrschenden Konflikte lösen wollen, da zahlreiche Versuche und jahrelange Verhandlungen keinen Konsens erzielt haben. Positiv zu vermerken ist, dass eine Gruppe von Ländern unter der Führung von Costa Rica und der Schweiz am vorletzten Tag der COP die "Erklärung von San José" lanciert hat, die hohe Qualitätsstandards für die Integrität von Transaktionen unter Artikel festlegt und welche zügig von 31 Ländern unterstützt wurde.¹¹ Die Schweiz erklärte in der letzten Plenarsitzung, dass sie diese Regeln auf ihre Art. 6.2 Pilotaktivitäten anwenden wird, mit deren Umsetzung sie fortfahren werde. Ob hierdurch Best-Practice-Beispiele hervorgebracht werden, die schließlich zur Norm werden könnten, bleibt abzuwarten.

Während einige der wichtigsten politischen Fragen weiterhin ungelöst sind, sollte hervorgehoben werden, dass die Vertragsstaaten in mehreren technischen Fragen erhebliche Fortschritte erzielt haben. Da die bevorstehenden Verhandlungen auf Grundlage der von dem Vorsitz erarbeiteten drei Textentwürfe fortgesetzt werden, besteht die Gefahr, dass einige der bereits erzielten Fortschritte rückgängig gemacht werden könnten. Artikel 6 befindet sich an einem Scheideweg, während eine alle zufriedenstellende Lösung nicht in Sicht ist. Derzeit ist lediglich klar, dass ein weiteres

¹¹ Ministerio del Ambiente y Energía (2019): Leading countries set benchmark for carbon markets with San Jose Principles. Press release, <https://cambioclimatico.go.cr/press-release-leading-countries-set-benchmark-for-carbon-markets-with-san-jose-principles/>

Jahr des Meinungsaustauschs und der Diskussion über Vor- und Nachteile bekannter Optionen sicherlich kein zukunftsweisender Weg ist.

3.2 Gemeinsame Zeitrahmen für Nationally Determined Contributions

Im Vorfeld der Pariser Konferenz hatten sich die Staaten nicht auf verbindliche Anforderungen an den Inhalt der NDCs einigen können. Infolgedessen unterscheiden sich die NDCs derzeit in vielerlei Hinsicht deutlich, auch in Bezug auf die Zeiträume, die sie abdecken. Während die NDCs einiger Staaten 2025 als Zieldatum haben, wählten die meisten Staaten 2030 als Zieljahr ihres NDCs und einige sogar noch längere Zeiträume.

Die COP21 hatte die CMA daher beauftragt, bei ihrer ersten Sitzung gemeinsame Zeitrahmen zu diskutieren. Folglich hatte sich die Konferenz in Katowice darauf geeinigt, dass sich die NDCs für den Zeitraum nach 2030 an gemeinsame Zeitrahmen halten sollten, aber die Staaten waren nicht in der Lage, sich auf einen konkreten Zeitrahmen zu einigen.

Das Fehlen eines Konsenses setzte sich in Madrid fort. Insbesondere kleine Inselstaaten, die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) und die Environmental Integrity Group (EIG) befürworteten Fünfjahreszyklen, da längere Zeiträume ihrer Meinung nach ein hohes Risiko bergen, unzureichende Ziele zu lange festzuschreiben. Im Gegensatz dazu schlugen die LMDCs vor, dass die Zeitrahmen bis 2030, 2035, 2040 oder andere vom jeweiligen Staat beschlossene Zeiträume betragen könnten. Gegen Ende der ersten Woche schlugen die LMDCs differenzierte Zeitrahmen für Minderung, Anpassung und Finanzierung sowie für die Differenzierung von Industrie- und Entwicklungsländern vor. Allem Anschein nach spielte die Festlegung eines gemeinsamen Zeitrahmens für die Industrieländer keine zentrale Rolle und sie schlugen vor, dass die Frage auch auf einer späteren COP gelöst werden könnte.

Letztendlich konnten die Staaten keine Einigung erzielen, sodass der Punkt auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung gesetzt wird.

3.3 Der Transparenzrahmen

Auf der COP24 in Katowice hatten sich die Vertragsstaaten auf die Verfahren und Regeln des Transparenzrahmens (Transparency Framework) geeinigt. Diese umfassen nicht nur Vorgaben darüber, wie Staaten über ihre THG-Emissionen und ihren Fortschritt bei der Umsetzung ihrer NDCs berichten müssen, sondern es wurden auch internationale Verfahren für die Überprüfung und Bewertung der Berichte eingeführt.

In Madrid sollten die Berichtsvorgaben weiter spezifiziert werden, indem die Gliederung der Berichte und einheitliche Berichtstabellen festgelegt werden. Hier galt es für die Vertragsstaaten eine Balance zu finden zwischen dem Ziel, ein vollständiges und transparentes Berichtswesen aufzubauen, und dem Wunsch, sicherzustellen, dass die Vorlagen auch von Entwicklungsländern mit begrenzten Kapazitäten genutzt werden können.

Im Laufe der Verhandlungen der ersten Woche konnte jedoch keine Einigung gefunden werden und die Vertragsstaaten waren auch nicht in der Lage, sich auf eine weitere Vorgehensweise zu verständigen. Uneinigkeit bestand insbesondere hinsichtlich

der Frage, ob die Arbeiten zwischen den Verhandlungsrunden fortgeführt werden sollten und ob das Sekretariat mit dem Mandat ausgestattet werden sollte, einen Vorschlag für einheitlich Berichtstabellen zu entwerfen. Während einige Länder (USA, EU, AILAC, LDCs, AOSIS, Australien, Kanada und Japan) die Diskussionen fortführen wollten, lehnten Andere (China, LMDC, Gruppe der afrikanischen Staaten) dies ab, sodass der Textentwurf nicht an die COP weitergeleitet wurde. Die Frage wird daher für die kommende SBSTA-Sitzung im Juni erneut auf die Tagesordnung gesetzt.

4 Unterstützung für den Globalen Süden

4.1 Anpassung

Anpassung war für viele Entwicklungsländer unter den Vertragsstaaten ein vorrangiges Thema. In den Eröffnungserklärungen der COP25 hoben eine Reihe von Staaten die Bedeutung des Anpassungsfonds (Australien für die Umbrella Group) hervor und betonten, dass Anpassung und Minderung ausgewogen sein sollten (Ägypten für die African Group), dass Artikel 6 mithilfe von Share of Proceeds (siehe oben) Mittel für die Anpassung bereitstellen sollte (Bhutan für die LDCs) oder darüber „adaptation credits“ bereitgestellt werden sollten (Papua-Neuguinea für die Coalition of Rainforest Nations). Brasilien (für Argentinien, Brasilien und Uruguay - ABU) forderte die entwickelten Länder auf, ihre Finanzierungsambitionen im Hinblick auf den GCF und den Anpassungsfonds zu erhöhen. Schließlich betonte Venezuela (für ALBA) die Priorität von Anpassung gegenüber Minderung. Im Vergleich zu der betonten Bedeutung war die Diskussion kontrovers mit wenigen Ergebnissen.

In Madrid wurde der Jahresbericht des Adaptation Committee (AC) in gemeinsamen informellen SBI/SBSTA-Konsultationen erörtert. Auf der COP24 in Katowice war das AC aufgefordert worden, Lücken und Bedarfe aufzuzeigen und Lösungsmöglichkeiten zu erörtern. Die Diskussion wurde von Beginn an kontrovers geführt und konzentrierte sich darauf, dass dem Privatsektor erhebliche Bedeutung zugemessen wurde. Die Entwicklungsländer betonten, dass Anpassungsmaßnahmen aus öffentlichen Mitteln der Industrieländer finanziert werden sollten. Es gab auch Meinungsverschiedenheiten darüber, wie auf die Empfehlungen des AC Bezug genommen werden sollte. Die Kontroversen blieben ungelöst. Und es konnte keine Einigung erzielt werden, sodass dieser Verhandlungspunkt auf die vorläufige Tagesordnung für die SBI 52 verschoben wurde.

Fragen der Zusammensetzung des Vorstands des Anpassungsfonds wurden ebenfalls kontrovers diskutiert. Auch hier konnte keine Einigung erzielt werden und der Punkt wurde ebenfalls auf die vorläufige Tagesordnung für die nächste Sitzung aufgenommen. Was die Finanzierungsfragen betrifft, so wurden zusätzliche finanzielle Zusagen und Beiträge begrüßt aber zusätzliche Mittel und freiwillige Unterstützung erneut gefordert.

Die Diskussionen über die nationalen Anpassungspläne (National Adaptation Plans - NAPs)¹² wurden im Plenum und in informellen Konsultationen geführt. Im Mittelpunkt der Diskussionen standen die Herausforderungen beim Zugang zu Finanzmitteln für die Formulierung und Umsetzung der NAPs. In ihrem Beschluss nimmt die COP Kenntnis von den Arbeiten des ACs zu Lücken und Bedarfen. Informationen über Aktivitäten zur Behebung von Lücken und Bedarfen sollen weiter ausgetauscht werden. Die Industrieländer wurden aufgefordert, die Unterstützung für Anpassungsmaßnahmen in den Entwicklungsländern zu mobilisieren. Die Entscheidung stellt auch fest, dass der Zugang zu Finanzmitteln aus dem Vorbereitungs- und Unterstützungsprogramm des GCF für die Ausarbeitung von NAPs schwierig ist. Die SBI soll weiter an Lücken, Bedarfen sowie an der Umsetzung der NAPs arbeiten.

¹² FCCC Report of the Adaptation Committee/SB/2019/3

4.2 Loss and Damage

Die Frage des Umgangs mit den Folgen des Klimawandels, an die eine Anpassung nicht mehr möglich ist, wird unter der Überschrift „Loss and Damage“ bereits seit einigen Jahren kontrovers diskutiert. Mit dem Warsaw International Mechanism (WIM) for Loss and Damage wurde 2013 hierfür eigens eine Institution eingerichtet.

Bei der nun auf der COP25 anstehenden Überprüfung des WIM verfolgten die Entwicklungsländer das Ziel, den Mechanismus zu stärken, damit dieser seinem bisher vernachlässigten Mandat zur Unterstützung besonders verwundbarer Staaten durch die Bereitstellung von Finanzmitteln, Technologie und Kapazitätsaufbau nachkommen kann. Ein zentrales Ziel dabei war, verwundbaren Ländern Zugang zu neuen und zusätzlichen Finanzmitteln für den Umgang mit klimawandelbedingten Schäden und Verlusten zu verschaffen. Dieses zentrale Anliegen der Entwicklungsländer wurde nicht nur im Rahmen der Überprüfung des WIM diskutiert, sondern war auch Gegenstand von Verhandlungen zu Klimafinanzierung in anderen Verhandlungsforen. Mit ihrer Position, die von einer Vielzahl an NGOs unterstützt wurde,¹³ trafen die Entwicklungsländer auf entschiedenen Widerstand einiger Industriestaaten. Insbesondere die USA und Australien lehnten die Bereitstellung neuer und zusätzlicher Finanzmittel ab und verwiesen auf bereits bestehende Finanzhilfen.

Der finale Beschluss¹⁴ spiegelt diese unterschiedlichen Positionen wider: So wird auf der einen Seite die Notwendigkeit der Bereitstellung neuer Finanzmittel für Loss and Damage anerkannt, indem dazu aufgerufen wird, „Maßnahmen und Unterstützung durch Finanzierung, Technologie und Kapazitätsaufbau auszuweiten“ (Absatz 32, eigene Übersetzung). Allerdings enthält der Aufruf keinen expliziten Bezug zu Industriestaaten. Dies wurde von zahlreichen Entwicklungsländern im Abschlussplenum bemängelt, die zugleich klarstellten, dass sich dieser Abschnitt ihrer Lesart nach auf Industriestaaten beziehe. Darüber hinaus macht die Entscheidung nicht deutlich, dass die Finanzmittel neu und zusätzlich sein müssen. Hierdurch besteht das Risiko, dass für die Finanzierung von Loss and Damage Finanzmittel genutzt werden, die für Klimaschutz und Anpassung vorgesehen sind. In der Folge könnte es so zu einer weiteren Verringerung bereits jetzt unzureichenden Mittel in der Klimafinanzierung kommen.

In den Verhandlungen über die Überprüfung des WIM einigten sich die Vertragsstaaten zudem auf die Einrichtung einer Expertengruppe, die den Austausch mit bestehenden Finanzinstitutionen unterhalb der UNFCCC verstärken soll, um so die Bereitstellung von Finanzmitteln für Loss and Damage zu fördern und Entwicklungsländern den Zugang zu selbigen zu erleichtern. Die Expertengruppe wurde jedoch nicht mit einem Mandat ausgestattet, neue Finanzmittel für Loss and Damage zu mobilisieren.

Um die Umsetzung von Maßnahmen im Umgang mit Loss and Damage zu fördern, einigten sich die Vertragsstaaten zudem auf die Einrichtung des Santiago Network.

¹³ Action Aid (2019): More than 150 NGOs sign open letter calling for loss and damage fund with debt relief. <https://actionaid.org/news/2019/more-150-ngos-sign-open-letter-calling-loss-and-damage-fund-debt-relief>

¹⁴ Draft decision -/CMA.2: Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts and its 2019 review. Advance unedited version.

Das Netzwerk soll Akteure, die bei der Umsetzung von Ansätzen zum Umgang mit Loss and Damage in verwundbaren Staaten involviert sind, technische Unterstützung zur Verfügung stellen.

Ein weiteres Thema, das sich bei den Verhandlungen als besonders kontrovers erwies, war die zukünftige Governance des WIM: Der Mechanismus wurde zwar 2013 von der COP ins Leben gerufen, mit Verabschiedung des Paris Agreement jedoch unter die Führung und Leitung der CMA gestellt. Mit dem Ziel, sich zukünftigen Haftungs- und Entschädigungsklagen zu entziehen, versuchten die USA, die Governance des WIM ausschließlich unter dem Paris Agreement zu verankern. Sollten die USA ab Ende des Jahres 2020 aus dem Paris Agreement ausgetreten sein, könnten sie sich mithilfe dieser Struktur jeglichen Verpflichtungen zur Unterstützung von Entwicklungsländern im Umgang mit klimabedingten Schäden und Verlusten entziehen. Die Gruppe der Entwicklungsländer lehnte dies vehement ab, ebenso wie den Versuch der USA, eine Klausel zum Ausschluss von Haftungs- und Entschädigung auszuweiten. Zu der Frage, ob die WIM zukünftig weiterhin unter der COP und der CMA operieren wird, konnte jedoch keine Einigung gefunden werden, sodass das Thema Gegenstand zukünftiger Verhandlungen sein wird.

5 Gender Action Plan

Eines der stärksten Ergebnisse der COP25 war die einstimmige Annahme des fünfjährigen Erweiterten Gender-Aktionsplans (Gender Action Plan - GAP) unter der Klimarahmenkonvention durch die Vertragsstaaten.¹⁵ Diese bestätigten den 2017 beschlossenen GAP – trotz eines auch hier dramatischen Verhandlungsprozesses vollzog sich an dieser Stelle letztendlich kein backlash. Im Gegenteil: die Staaten verstärkten den GAP mit zwei neuen strategischen Handlungssträngen: der gezielte Aufbau von Kapazitäten für das Vorantreiben genderresponsiver Klimaschutzmaßnahmen auf allen Ebenen und die Verstärkung samt Beschleunigung der Umsetzung.

Der erweiterte GAP legt Ziele und Maßnahmen in fünf Prioritäts-Bereichen innerhalb der UNFCCC-Prozesse fest, „darauf abzielen[d], die Kenntnis und das Verständnis genderresponsiver Klimaschutzmaßnahmen und ihres kohärenten Mainstreamings bei der Umsetzung der UNFCCC und der Arbeit der Vertragsstaaten, des Sekretariats, der Einrichtungen der Vereinten Nationen und aller Beteiligten auf allen Ebenen sowie die volle, gleichberechtigte und maßgebliche Beteiligung von Frauen am UNFCCC-Prozess zu fördern“.¹⁶ Zu den Zielen und Maßnahmen in den fünf Prioritätsbereichen legt der erweiterte GAP jeweils 2-7 Aufgabenstränge („Aktivitäten“) fest, für die zugleich klare Vorgaben getroffen werden in Bezug auf a) *die Verantwortlichen*: jeweils leitende Hauptverantwortliche und verantwortlich Beizutragende (z.B. Vertragsstaaten, UNFCCC-Sekretariat, „Chairs of constituted bodies“, „relevant organizations“, nationale Gender und Klimawandel - Leitstellen, „relevante nationale Finanz- und Budgeting Einrichtungen“ etc.), b) *Jeweilige Fristen* (z.B. bis zur COP28 in 2022 oder zu festem Datum innerhalb der nächsten 5 Jahre), c) *jeweils zu liefernde Ergebnisse* („Deliverables/outputs“) (Richtlinien, Umsetzung von Kapazitätsbildung etc.), d) *Ebene(n) der jeweiligen Umsetzung* (z.B. auf internationaler, regionaler und/ oder nationaler Ebene).

Allerdings fehlen klar definierte Indikatoren für die Messung der Fortschritte. Die NGO Life e.V. kritisiert, der GAP erkenne zwar die intersektionellen Identitäten von Frauen, einschließlich indigener Frauen und Frauen mit Behinderungen, an, zeige jedoch ein zu geringes Verstehen und Adressieren der multidimensionalen und nicht-binären gesellschaftlichen Verschränkungen von Machtachsen, aus denen Folgen resultieren, wie Menschen Klimafolgen mindern bzw. Widerstandsfähigkeit aufbauen.¹⁷

Und den Ausgang der COP25 kritisieren die NGOs auch in Hinsicht auf Gender: „Ohne Fortschritte der Vertragsstaaten bei der vollständigen Umsetzung des Pariser Abkommens, einschl. Begrenzung der Erwärmung auf 1,5°C, [können] keine echten Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter erreicht werden“.¹⁸

¹⁵ Decision -/CP.25, Enhanced Lima work programme on gender and its gender action plan, Advance unedited version.

¹⁶ Ibid, Annex, Gender Action Plan, Abs. 1, eigene Übersetzung.

¹⁷ Advances for Gender Equality at COP25, 12/13/2019, <https://wedo.org/advances-for-gender-equality-at-cop25/>.

¹⁸ Ibid, eigene Übersetzung.

6 Schlussfolgerungen und Ausblick

6.1 Das letzte Gefecht fossiler Interessen?

Einige Beobachter argumentieren, die Konflikte auf COP25 zeigten, dass die Zeit kosmetischer Klimapolitik vorbei sei. Ihrer Meinung nach spüren jene Länder, die stark mit fossilen Interessen verbunden sind, den Biss des Pariser Abkommens und organisieren massiven Widerstand, während die Mehrheit der Länder die Klimapolitik auf ein neues Niveau heben wolle.¹⁹

Die Länder, die auf COP25 den Fortschritt blockierten, sind jedoch nur die Spitze des Eisbergs. Während sie rhetorisch die Ziele des Pariser Abkommens unterstützen, ist in der Praxis bisher keiner der großen Emittenten bereit, sich auf einen Pfad zu begeben, der mit den Zielen des Pariser Abkommens konsistent wäre. Auch die Anstrengungen von Ländern wie Deutschland und Großbritannien, die in der Vergangenheit oder derzeit als Vorreiter angesehen werden, werden vom Climate Action Tracker als „hochgradig unzureichend“ bzw. „unzureichend“ bewertet.²⁰ Auch innerhalb der Grenzen des Konsenssystems der UNFCCC hätten Blockierer es deutlich schwerer, wenn es ein Gegengewicht anderer großer Emittenten gäbe, die es mit der Sache tatsächlich ernst meinen.

Das Ergebnis von COP25 ist insofern ein wahres Spiegeldbild des derzeitigen Zustands der Klimapolitik. Die Konferenz war nicht in der Lage, das Pariser Regelwerk zu vervollständigen, und sendete nur ein gedämpftes Signal der Notwendigkeit, Klimaschutzmaßnahmen zu verstärken. Sie war noch nicht einmal in der Lage, eine Vorgehensweise für den weiteren Prozess in 2020 zu vereinbaren. Alle Staaten sollten ihre verstärkten Beiträge spätestens bis Mitte 2020 auf den Tisch legen, damit bis zur nächsten Klimakonferenz in Glasgow eine Bewertung erfolgen kann.

Ob 2020 zum Jahr der Ambitionssteigerung wird, wird zum großen Teil von der EU abhängen. Ursula von der Leyen, die neue Kommissionspräsidentin, versuchte mit ihrer ersten Rede auf einer Klimakonferenz für die EU wieder eine Führungsrolle zu reklamieren. Sie erklärte, dass die EU bis 2050 der erste klimaneutrale Kontinent werden wolle und dass zur Erreichung dieses Ziels umgehend Maßnahmen ergriffen werden müssen. Die EU und China haben für September ein Gipfeltreffen vereinbart, um unter anderem die nächste Klimakonferenz in Glasgow vorzubereiten. Dieser Gipfel kann nur dann zum Erfolg werden, wenn die EU nicht mit leeren Händen da steht. Die EU sollte deshalb schon vor dem Gipfel mit China beschließen, ihr Reduktionsziel für 2030 auf mindestens minus 55% im Vergleich zu 1990 zu verschärfen. Um dies möglich zu machen, sollte die Kommission ihren Vorschlag zur Zielverschärfung innerhalb der ersten 100 Tage der neuen Kommission vorlegen, wie von der Leyen ursprünglich angekündigt hatte. Wenn die Kommission ihren Vorschlag erst später veröffentlicht, wird wahrscheinlich nicht genug Zeit bleiben, um vor September zu einer Einigung zu kommen.

¹⁹ Klimagipfel zeigt Stärken und Schwächen des Pariser Abkommens: Staaten können tiefe Gräben bei Schlüsselthemen nicht überwinden, <https://germanwatch.org/de/17465>. Siehe dazu auch Hermwille, Lukas, and Lisa Sanderink. 2019. 'Make Fossil Fuels Great Again? The Paris Agreement, Trump, and the US Fossil Fuel Industry'. *Global Environmental Politics* 19 (4): 45–62. https://doi.org/10.1162/glep_a_00526.

²⁰ <https://climateactiontracker.org/countries/germany/>, <https://climateactiontracker.org/countries/uk/>.

Entsprechend ihrer hohen historischen Emissionen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit hat die EU die Verantwortung, in Führung zu gehen und nicht auf Bewegung Anderer zu warten. Die EU als Ganzes sollte dem Beispiel Dänemarks folgen, das vor kurzem ein Klimaschutzgesetz verabschiedete und seine Klimaschutzziele noch einmal deutlich verschärft hat. Dänemark hat sich verbindlich verpflichtet, seine Emissionen bis 2030 um mindestens 70% im Vergleich zu 1990 zu senken – eine EU-Zielvorgabe von 55% erscheint daher mehr als angemessen.

Als Inhaber der EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 kommt Deutschland eine Schlüsselrolle in der Positionierung der EU zu. Die Bundesregierung muss daher wieder eine Vorreiterrolle übernehmen und ihre bisherige Blockade ehrgeiziger Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene aufgeben, zum Wohl des Klimas aber auch der deutschen Wirtschaft, der sich große Chancen auf den wachsenden globalen Klimaschutzmärkten bieten. Nach dem absehbaren deutlichen Verpassen des für das Jahr 2020 gesetzten Klimaschutzziels, müssen jetzt die Kräfte gebündelt werden, um die Zielvorgaben für das Jahr 2030 sicher zu erreichen. Das bisher von der Bundesregierung formulierte Klimaschutzprogramm greift diesbezüglich deutlich zu kurz.

6.2 Von den Verhandlungen zum Handeln

Ein weiteres wichtiges Thema betrifft die immer wichtigere Rolle der nichtstaatlichen und subnationalen Akteure. Während diese Akteure und ihr entschlossenes Handeln die Maßnahmen auf nationaler Ebene nicht ersetzen können und sollten, können sie die Umsetzung der NDC unterstützen und dabei helfen, das Ambitionsniveau zu steigern. Sie können einen entscheidenden Beitrag leisten, indem sie die Formulierung von klimapolitischen Maßnahmen auf nationaler Ebene direkt beeinflussen, indem sie die Legitimität und Autorität der Entscheidungsfindung der NDCs durch Beteiligungsprozesse erhöhen, indem sie als Wachhund fungieren und die Transparenz und Rechenschaftspflicht der nationalen Regierungen einfordern, indem sie mit ihren eigenen Aktivitäten sowohl zur Minderung und Anpassung als auch zur Umsetzung der NDCs beitragen und indem sie die nationalen politischen Agenden im Hinblick auf die nachfolgenden NDCs prägen.²¹

Da der Prozess der Ausarbeitung des Klimaregimes seinem Abschluss näherrückt, ist es höchste Zeit, den Fokus der "Verhandlungs-COPs" so zu verlagern, dass die von nicht-staatlichen und subnationalen Akteuren entwickelten Maßnahmen hervorgehoben und in den Mittelpunkt gestellt werden. Es muss nach Wegen gesucht werden, wie die Global Climate Action Agenda auch formal stärker mit dem Intergouvernementalen Prozess verknüpft werden kann. So könnte die COP beispielsweise die von der Global Climate Action Agenda entwickelten Climate Action Pathways formell zur Kenntnis nehmen und/oder sogar unterstützen bzw. empfehlen, sodass sie eine Form der Legitimation und Autorität erhalten. Dies wiederum könnte dazu beitragen, deren Bedeutung und damit die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass diese Arbeiten von den nationalen Regierungen tatsächlich konstruktiv aufgenommen wird.

²¹ siehe beispielsweise Chan, Sander, Idil Boran, Harro van Asselt, Gabriela Iacobuta, Navam Niles, Katharine Rietig, Michelle Scobie, et al. 2019. 'Promises and Risks of Nonstate Action in Climate and Sustainability Governance'. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 10 (e572): 1–8. sowie Hermwille, Lukas. 2018. 'Making Initiatives Resonate: How Can Non-State Initiatives Advance National Contributions under the UNFCCC?' *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 18 (3): 447–66.

6.3 Fast Track – Überholspur erforderlich

Auch wenn die Ergebnisse der COP25, gelinde gesagt, ernüchternd sind, ist es erwähnenswert, dass der multilaterale Prozess im Rahmen der UNFCCC von entscheidender Bedeutung ist und bleibt, um Klimaschutz weltweit voranzubringen. In erster Linie ist es das einzige globale Forum, in dem alle Länder, auch die schwächsten, ein Mitspracherecht haben.²² Darüber hinaus hat die Annahme des Pariser Abkommens zu großen Paradigmenwechseln geführt. Das Übereinkommen von Paris verlagerte den globalen Klimadiskurs in Richtung des 1,5 °C-Ziels, es liefert einen Bezugspunkt für die Zivilgesellschaft einschließlich der Fridays for Future-Bewegung, und die Verabschiedung des "Finanzziels" (Art. 2.1c des Pariser Abkommens) löste einen Paradigmenwechsel im globalen Finanzsystem aus. Letzteres wird daran deutlich, dass immer mehr (Entwicklungs-)Banken nach Möglichkeiten suchen, Finanzströme in klimaverträgliche Investitionen umzuleiten.

Dennoch haben die Gespräche in Madrid einmal mehr gezeigt, dass entscheidende Fortschritte im Rahmen des multilateralen, konsensorientierten Klimaregimes nach wie vor äußerst schwierig sind. Vermutlich wird dieser Rahmen nie ein ausreichendes Tempo der Fortschritte ermöglichen. Sollte eine Allianz zwischen der EU und China nicht zustandekommen oder nicht ausreichen, um den Prozess aus der jetzigen Erstarrung zu ziehen, dann sollten Zivilgesellschaft und ambitionierte Staaten einen parallelen Pfad in Erwägung ziehen, als Ergänzung des bisherigen Regimes aus UNFCCC, Kyoto-Protokoll und Pariser Abkommen.²³ COP25 hat demonstriert, dass der destruktive Einfluss einer Handvoll Staaten den Prozess nicht nur aufhalten, sondern sogar in sein Gegenteil verwandeln kann. Auf der nächsten Konferenz könnte es demnach zu einem absurden Ergebnis kommen – schwache bis gar keine Nachbesserung der NDCs, eine schwache Umsetzung des Transparenzregimes und gähnende Schlupflöcher. Das letztendliche Ziel der Klimarahmenkonvention und das rechtlich verbindliche Ziel des Pariser Klimaabkommens, nämlich die globale Erwärmung deutlich unterhalb von 2°C zu halten, würde damit unerreichbar. Die schlimmsten Albträume könnten somit wahr werden. Auch der Multilateralismus würde schweren Schaden nehmen – zur Freude der neuen nationalistischen Führer in verschiedenen Erdteilen.

Es gibt jedoch multilaterale Ansätze die nicht unbedingt globalen oder universellen Charakter haben. In der besten aller Welten würde sich eine Allianz der Vorreiter natürlich unter dem Dach der UNFCCC zusammentun und ein neues Protokoll verhandeln, welches ambitionierte Regeln für alle diejenigen vorsieht, die es ratifizieren. Doch ein solches Protokoll müsste unglücklicherweise mit allen Staaten verhandelt und von allen auch angenommen werden. Verbindliche Pflichten oder auch nur effektive Entscheidungsverfahren hätten in diesem Szenario keine Chance. Die Situation erinnert an die Lage von Heroinabhängigen, die einen feierlichen Schwur tun von

²² In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass in den letzten Stunden der Konferenz Verhandler kleinerer Staaten offenbar nicht mehr in die Verhandlungen eingebunden wurden und ihnen faktisch der Zugang zu den Verhandlungsräumen verwehrt wurde, als die mächtigeren Akteure die finalen Einigungen erzielten. Siehe hierzu die Twitter-Beiträge der führenden Verhandler der Gruppe der am Wenigsten Entwickelten Staaten LDCs (<https://twitter.com/ldcchairunfccc/status/1205952448105455617?s=12>) sowie der Allianz der kleinen Inselstaaten AOSIS (<https://twitter.com/aosischair/status/1205949355762565120>)

²³ Vgl. z.B. Obergassel et al.: Phoenix from the Ashes – Analysis of the Paris Agreement to the UNFCCC, 28 ELM 2016, S.3 -12.

der Droge loszukommen – um dann jedoch festzulegen, dass alle gemeinsamen Maßnahmen von allen zu jeder Zeit akzeptiert werden müssen. Ein solcher „Entzug im Konsens“ würde nicht sehr weit kommen, zumal ja die Dealer ein Teil der Gruppe sind, die bei jeder wirksamen Maßnahme wirtschaftliche Einbußen erleiden würden.

Anstrengungen für die Verhandlung eines wirksameren Regimes müssen deshalb als paralleler Prozess unabhängig von der UNFCCC begonnen werden. Rechtlich wäre dies unproblematisch, weil das gegenwärtige Regime nicht ausschließlich ist und andere Verträge nicht verbietet. Aber politisch ist es eine Herkulesaufgabe, in einer im Prinzip bereits geregelten Materie etwas Neues zu verhandeln. Und es ist wichtig, dass ein solcher „fast track“ auf einer soliden rechtlichen Grundlage aufgebaut wird. Es gibt zwar einige Vorteile von flexiblen „weichen“ Ansätzen (soft law), aber wenn die abgestrebte Vereinbarung verbindliche Verpflichtungen enthalten soll (und das sollte sie), dann muss wegen der handelsrechtlichen Implikationen eine vertragliche Grundlage gewählt werden. Ansonsten wäre der Konflikt mit der WTO nicht zu gewinnen. Ein konstruktiver Weg könnte sein, transnationale Klima-Clubs zu entwickeln, die spezifische sektorale Transformationshürden adressieren, z.B. in der Eisen- und Stahlindustrie.²⁴

Die Vorbereitungen für einen solchen diplomatischen Prozess sollten unverzüglich beginnen, damit sie bei einem Fehlschlag von COP26 in Glasgow 2020 schnell aufgenommen werden können. Eine solcher Ansatz könnte bereits Teil der Verhandlungen zwischen der EU und China sein. Beide Parteien sollten darin den festen Willen bekunden, ein eigenständiges neues Regime zu verhandeln, falls die Klimakonferenz nächstes Jahr fehlschlagen sollte. Allein die Androhung einer solchen „Überholspur“ könnte sich bereits sehr segensreich auf die Vorbereitungen für COP26 auswirken.

²⁴ Vgl. Obergassel, Wolfgang, Hanna Wang-Helmreich, and Lukas Hermwille. 2019. 'A Sectoral Perspective on Climate Clubs'. Deliverable D4.3c. COP21 RIPPLES Project (Horizon2020). <https://www.cop21ripples.eu/resources/deliverable-4-3/> und Hermwille, Lukas. 2019. 'Exploring the Prospects for a Sectoral Decarbonization Club in the Steel Industry'. Deliverable D4.3d. COP21 RIPPLES Project (Horizon2020). <https://www.cop21ripples.eu/resources/deliverable-4-3/>.