

Der Klimagenerationenvertrag

Ergebnisse der COP21 und Lateinamerika

Fast ein Viertel Jahrhundert

Nach dem Gipfel von Rio de Janeiro 1992 hat es bis heute 23 Jahre gedauert, einen Vertrag zum Schutz des Klimas und damit der Sicherung der Lebensgrundlagen zukünftiger Generationen zu entwickeln, dem alle Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention zustimmten.

Das letzte völkerrechtlich bindende Abkommen zum Schutz des Klimas ist das Kyoto-Protokoll von 1997, das allerdings nur einen Teil der Staaten einschließt. Nachfolgende Versuche ein globales Abkommen zu erreichen, endeten im gescheiterten Gipfel von 2009 in Kopenhagen.

Was musste passieren, um nun doch noch einen Durchbruch zu schaffen? Im Kern können wohl drei Entwicklungen ausgemacht werden, die das Abkommen ermöglichten. Zum einen wird 2015 wohl als das Jahr der Nachhaltigkeit bzw. der Generationengerechtigkeit in die Geschichte eingehen. So veröffentlichte der Papst seine Umwelt-Enzyklika, die G7 beschlossen die Dekarbonisierung ihrer Energiesysteme und die Vereinten Nationen stellten neue globale Nachhaltigkeitsziele auf. Damit ist ein einzigartiges globales Umfeld entstanden, das die klimapolitische

Konsensfindung erheblich unterstützt hat.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die fundamentale Veränderung der Verhandlungsstrategie. Bisher ging es darum verbindliche Klimaziele auf der multilateralen Ebene aufzustellen, denen anschließend national zugestimmt werden sollte. Viele Staaten wollten bzw. konnten diesen Weg oftmals nicht gehen. Im Rahmen der neuen Strategie wurde von Anfang an auf freiwillige Verpflichtungen gesetzt. So mussten alle Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention im Vorfeld von Paris freiwillige Klimaschutzziele (*Intended Nationally Determined Contributions, INDCs*) veröffentlichen. Dieses Freiwilligkeitsprinzip ist nun Bestandteil des neuen Abkommens und erhöhte die Bereitschaft vieler Staaten, einem Klimavertrag insgesamt zuzustimmen.

Ein dritter wichtiger Punkt ist die europäisch-lateinamerikanische Zusammenarbeit im Vorfeld und während der Klimaverhandlungen in Paris selbst. Peru als vorheriger und Frankreich als amtierender Gastgeber arbeiteten über zwei Jahre hinweg eng zusammen, um die Konferenz letztlich zum Erfolg zu führen. Sie ebneten mit diplomatischem Geschick den Weg für das Abkommen.

Der Vertrag

Im südafrikanischen Durban wurde 2011 die *Ad hoc Working Group on the Durban Platform* ins Leben gerufen. Ihr Ziel war es, die Grundlage für ein rechtsverbindliches Klimaschutzabkommen zu schaffen, das ab 2020 in Kraft tritt und Minderungsverpflichtungen für alle Staaten beinhalten sowie den weltweiten Temperaturanstieg auf zwei Grad beschränken sollte.

Die Inhalte des Abkommens von Paris erfüllen diese Zielstellung und gehen teilweise sogar darüber hinaus. So gibt es nun explizit ein 2-Grad-Ziel sowie den Versuch die Erderwärmung sogar auf 1,5 Grad zu begrenzen. Als langfristiges Ziel soll es in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts gelingen, nur so viele klimaschädliche Treibhausgase zu emittieren, wie natürlich aufgenommen werden können.

Die Minderung klimaschädlicher Treibhausgase soll über freiwillige nationale Verpflichtungen, die der UNFCCC gemeldet werden müssen, erfolgen. Alle fünf Jahre müssen zudem neue ambitioniertere Minderungsverpflichtungen gemeldet werden. Es soll zudem ein einheitliches Transparenzsystem zur Berichterstattung klimaschädlicher Emissionen erarbeitet werden. Zum ersten Mal wird auch die Anpassung an den Klimawandel als Ziel aufgeführt. Der Schutz der Wälder als natürliche CO₂-Senken wird ebenfalls zum ersten Mal aufgeführt. Hier schließt sich die Institutionalisierung des REDD-Mechanismus an. Zur Bewältigung der Anpassung an und Vermeidung des Klimawandels müssen von den Industrienationen ab 2020 bis 2025 jährlich 100 Milliarden US-Dollar aufgebracht werden. An-

schließend soll die Summe steigen. Schwellen- und Entwicklungsländer sind eingeladen sich freiwillig an diesen Kosten zu beteiligen.

Insgesamt kann der Vertrag als Erfolg gewertet werden. Er stellt einen globalen, intergenerationellen Zielrahmen dar, der nun konkret mit politischen Maßnahmen gefüllt werden muss. Auch wenn er keine Sanktionsmechanismen oder konkrete Emissionsreduktionsinstrumente vorsieht, so sendet er doch ein starkes Signal zur weiteren Dekarbonisierung der globalen Wirtschaftssysteme aus.

Lateinamerika

Aus lateinamerikanischer Sicht waren neben der grundsätzlichen Diskussion um das 2 und/oder 1,5 Grad-Ziel; die Anwendung des Prinzips der „gemeinsamen aber differenzierten Verantwortung“, insbesondere mit Blick auf die Klimafinanzierung; der Schutz der Wälder, Marktinstrumente zur Reduktion von CO₂; die Anpassung an den Klimawandel einschließlich der Diskussion um Schäden und Verluste; der Technologietransfer und Kapazitätsaufbau sowie die Frage nach den Menschenrechten von besonderer Bedeutung.

Wichtige Verhandlungsstaaten waren Peru als Ausrichter der vorhergehenden Klimaverhandlungen, Brasilien als großes Schwellenland und Mitglied der BASIC-Gruppe (mit China, Indien und Südafrika) und Mexiko als Mitglied der Environmental Integrity Group (EIG) (mit Südkorea, Schweiz, Liechtenstein und Monaco) als Brücken zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.

Weitere lateinamerikanische Zusammenschlüsse¹, die bei den Klimaverhandlungen gemeinsam auftreten sind die ALBA (Bolivarische Allianz der Völker unseres Amerika u.a. mit Bolivien, Ecuador, Kuba, Nicaragua und Venezuela) sowie die AILAC-Staaten (Unabhängige Allianz von Lateinamerika und der Karibik mit Chile, Costa Rica, Guatemala, Kolumbien, Panama und Peru).²

In der Gesamtbetrachtung konnte sich kein lateinamerikanisches Land oder Gruppe mit allen Forderungen durchsetzen. Ihre einheitliche Zustimmung zum Klimavertrag zeugte deshalb von einer hohen Kompromissbereitschaft. Alle Staaten bewerteten das Abkommen folglich als positiv, wobei der Aspekt der Klimafinanzierung besonders hervorgehoben wird. Allerdings gibt es aus der Zivilgesellschaft erste kritische Stimmen, die sich vor allem auf die Freiwilligkeit und mangelnden Sanktionsmechanismen des Abkommens konzentrieren.

Mit dem Abkommen zeigt sich auch ein anhaltender Trend zur Überwindung alter Konfliktlinien in der Klimapolitik. Ein wesentlicher Streitpunkt war immer die Frage, wer welche Verantwortung im Kampf gegen den Klimawandel übernehmen soll. Während die ALBA- und die BASIC-Staaten diese weitestgehend bei den Industriestaaten sehen, wollen die AILAC-Staaten als auch Mexiko ihren ei-

genen Beitrag leisten, indem sie sich an der Klimafinanzierung beteiligen.

Die jüngsten Wahlergebnisse in Argentinien könnten die AILAC-Gruppe indes noch einmal verstärken. So wechselte Argentinien just mit der Vereidigung seines neuen Präsidenten³ auch seinen Klimaverhandlungsführer in Paris aus.⁴ Der neue Leiter kündigte zugleich an, in Zukunft im klimapolitischen Bereich verstärkt mit der AILAC zusammenarbeiten zu wollen. Soweit gingen die neuen Kräfteverhältnisse⁵ in Venezuela dann nicht. Aber immerhin kündigte Venezuela nach der Zustimmung zum Abkommen nun auch an, eigene Klimaschutzziele veröffentlichen zu wollen.

Ein weiteres Indiz für diese Entwicklung offenbarte sich auf den letzten Metern der Verhandlungen. Bei der BASIC-Gruppe zeichneten sich Widerstände für die Zustimmung zum Abkommen ab. Sie sah die angestrebten Ziele und die damit verbundenen Verteilung der Belastungen als nicht gerecht an. Zudem bildete sich eine sogenannte informelle *High Ambition Coalition*, der insgesamt über 100 Entwicklungs- und Industrieländer wie die EU, USA, Mexiko, Karibikstaaten und zahlreiche afrikanische Staaten angehörten. Brasilien

¹ Siehe Übersicht zu formellen und informellen Klimagruppen im Anhang.

² Lateinamerika und die COP21 siehe Regionalbericht: Regionalprogramm Energiesicherheit und Klimawandel Lateinamerika; Dezember 2015; www.kas.de/wf/doc/kas_43592-1522-1-30.pdf?151207142502 [15.12.2015].

³ Zu den Wahlen in Argentinien siehe KAS-Länderbericht: Argentinien; Dezember 2015; www.kas.de/wf/doc/kas_43674-1522-1-30.pdf?151211110626 [15.12.2015].

⁴ ConexiónCOP21: La delegación argentina cambia de liderazgo en la COP21; www.conexioncop.com/la-delegacion-argentina-cambia-de-liderazgo-en-la-cop21/ [15.12.2015].

⁵ Zu den Wahlen in Venezuela siehe KAS-Länderbericht: Venezuela; Dezember 2015; www.kas.de/wf/doc/kas_43617-1522-1-30.pdf?151208142039 [15.12.2015].

schloss sich letztlich dieser Bewegung an und scherte damit zumindest für diesen Moment aus der BASIC-Gruppe aus.

Die alten klimapolitischen Muster, in denen sich die Schwellenländer immer noch als Entwicklungsländer sehen, könnten damit zumindest innerhalb Lateinamerikas überwunden sein. Alle werden nun im Rahmen des Abkommens von Paris ihren Beitrag zum Schutz des Klimas leisten.

Mit Blick auf die konkreten Ergebnisse der Verhandlungen wird es für Lateinamerika im Bereich der Minderung klimaschädlicher Treibhausgase vor allem um die regulatorische Erfassung des informellen Sektors gehen, der sehr groß ist. Der Ausbau der Erneuerbaren Energien und der damit zusammenhängende Technologietransfer wird ebenfalls eine wichtige Aufgabe sein.

Die Anpassung an den Klimawandel ist jedoch die größte Herausforderungen für Lateinamerika. Trockenheit, Überschwemmungen und Extremwetterereignisse erfordern schon heute den Aufbau von Anpassungskapazitäten. Hier geht es nicht nur um die Auswirkungen des Klimawandels im Bereich der Wasserversorgung oder der Landwirtschaft. Auch die Energieversorgungssicherheit ist aufgrund der hohen Bedeutung der Wasserkraftwerke bedroht.

Die Klimafinanzierung wird im Zuge der Operationalisierung des neuen Green Climate Funds (GCF) noch eine tragende Rolle einnehmen. Ab 2020 sollen jährlich 100 Milliarden US-Dollar für den Klimaschutz aufgebracht werden. Hierbei wird es dann auch darum gehen, diese Mit-

tel transparent und zielgerichtet einzusetzen.

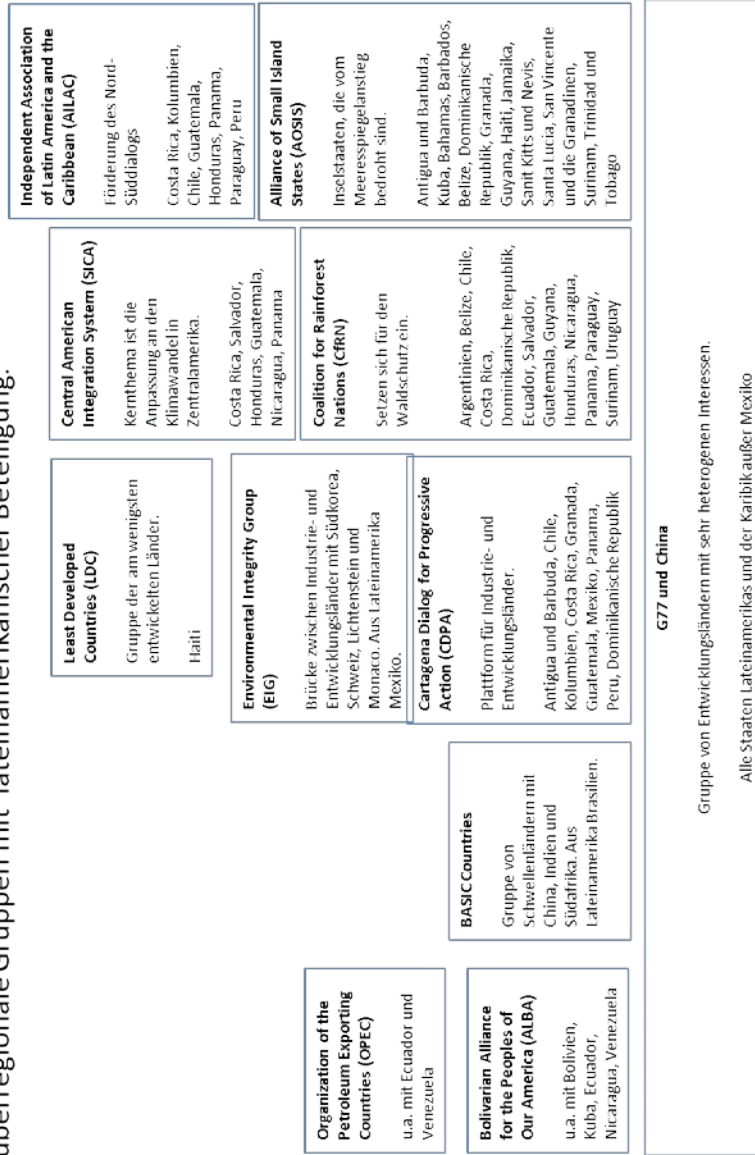
Ein weiterer wichtiger Punkt betrifft den Waldschutz. Der Amazonas besitzt eine globale Klimaschutzfunktion, sodass die Entwicklung von Anreizmechanismen zum Schutz eine wichtige Aufgabe sein wird.

Für Lateinamerika ist das Abkommen von Paris insgesamt ein wichtiger Meilenstein. Es setzt einen Rahmen, in dem sich alle Staaten wiederfinden, um gemeinsam die Herausforderungen des Klimawandels anzugehen. Der in Paris demonstrierten Einheitlichkeit müssen jetzt aber auch Taten folgen.

Anhang:



Formelle und informelle Klimagruppen innerhalb Lateinamerikas und überregionale Gruppen mit lateinamerikanischer Beteiligung.



Eigene Darstellung. Für die OPEC, CFRN, CDPA, LDC und AOSIS sind jeweils nur die lateinamerikanischen Länder aufgeführt. Weitere Informationen zu Klimagruppen: www.conexioncop.com und www.carbonbrief.org.

Impressum

Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit

Dr. Christian Hübner,
Leiter Regionalprogramm
Energiesicherheit und
Klimawandel Lateinamerika (EKLA)

Calle Cantuarias 160, Oficina 202,
Miraflores, Lima 18, Perú
Tel. +51 1 320 2870,
Energie-Klima-Ia@kas.de,
www.kas.de/energie-klima-lateinamerika/