

Internationales Klimaschutzrecht

Dr. Karsten Sach

Ringvorlesung Klimaschutz in Zeiten des Wandels, Greifswald, 15.04.2025

Überblick

1. Entwicklung internationales Klimaschutzrecht
2. Pariser Klimaschutzabkommen
3. Wirkt das Pariser Klimaschutzabkommen?
4. Überlegungen zur Stärkung

1. Entwicklung internationales Klimaschutzrecht 1

- Erdgipfel in Rio de Janeiro (1992)
 - Agenda 21
 - **Klimarahmenkonvention**
 - Biodiversitätskonvention
 - Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung
- Klimarahmenkonvention
 - Um eine gefährliche Störung des Klimasystems zu vermeiden, sollen die Treibhausgaskonzentrationen stabilisiert werden (Art. 2)
 - Klimagerechtigkeit: gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortung (CBDR)
 - Finanzierungsmechanismus zur Unterstützung von EL (Art. 11)
 - Verpflichtung zur regelmäßigen Vorlage von Treibhausgasinventaren /Berichten
 - Jährliche Weltklimakonferenzen seit 1995

1. Entwicklung internationales Klimaschutzrecht 2

- Kyoto-Protokoll (1997), 2005 in Kraft getreten
 - Völkerrechtlich verbindliche Ziele in Industrieländern (durchschnittlich 5,2% für Zeitraum 2008-2012)
 - Flexible Mechanismen: Emissionshandel, CDM, JI
 - Lastenteilung einer Gruppe von Vertragsstaaten
- Ab 2007 Verhandlungen über Nachfolgevertrag zum Kyoto-Protokoll
 - COP 15 Kopenhagen (2009): Ziel, eine Nachfolgeregelung zu beschließen, konnte nicht erreicht werden; „Kopenhagener Vereinbarung“ z.K. genommen.
 - COP 17 Durban (2011): Verlängerung KP bis 2020 bei COP 18 (20% Minderung für IL bis 2020; aber nur von 37 Staaten ratifiziert, die 15% der THG-Emissionen verantworten) + Aushandlung eines neuen Klimavertrages bis 2015 mit verbindlichen Pflichten für alle Staaten.

2. Pariser Klimaschutzübereinkommen 1

- Begrenzung der Erderwärmung auf weniger als 2°C („well below“), mit Anstrengungen für eine Beschränkung auf 1,5°C
- Fähigkeit zur Anpassung soll gestärkt werden
- Finanzmittelflüsse sollen mit Klimazielen in Einklang gebracht werden
- Verpflichtung aller Staaten zur Einreichung eines nationalen Klimaschutzbeitrages (NDC), den die Staaten selbst festlegen.
- Globale Bestandsaufnahme alle 5 Jahre (2018/2023 ...).
- NDC müssen – erstmals in 2025 - alle 5 Jahre fortgeschrieben und gesteigert werden („Ambitionsmechanismus“)
- Bis 2020 Vorlage von Klimalangfriststrategien.
- Verpflichtung, alle 2 Jahre Transparenzberichte vorzulegen (BTR – Biennial Transparency Reports)
- EL werden von IL durch Technologieentwicklung und –transfer, durch Kapazitätsaufbau sowie finanzielle Hilfe unterstützt.
- Fortschreibung der bei COP 15 gegebenen Zusage, EL ab 2020 jährlich mit 100 Mrd. US \$ zu unterstützen, wird bis 2025 fortgeschrieben.
- Gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortung und die jeweiligen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten

2. Pariser Klimaübereinkommen –Ausgestaltung und Umsetzung in den letzten 10 Jahren, u.a.

- COP 24 (2018): Untergesetzliches Regelwerk zur Umsetzung des PA im Wesentlichen abgeschlossen. IPCC-Bericht zu 1,5°C, der schwerwiegende Konsequenzen einer Überschreitung von 1,5°C aufzeigt.
- COP 28 (2023): Globale Bestandsaufnahme der erzielten Fortschritte im Hinblick darauf, die Ziele der PA zu erreichen; Verdreifachung RE bis 2030; Verdopplung der Energieeffizienz bis 2030; Aufforderung, sich von fossilen Energieträgern abzuwenden („moving away“); Fonds für Schäden und Verluste, Regeln und Erstausrüstung.
- COP 29 (2024): Neues Klimaschutzfinanzierungsziel (NCQG): Unterstützung soll bis 2025 auf jährlich 300 Mrd. US \$ ansteigen; Schwellenländer werden motiviert, freiwillig beizutragen. Sämtliche Akteure werden aufgefordert Mittel in Höhe von 1,3 Mrd. US \$ ab 2035 beizutragen; Roadmap soll bis COP 30 erarbeitet werden.
Regeln für die Kooperationsmechanismen von Art. 6 PA beschlossen.

3. Wirkt das Pariser Klimaschutzabkommen?

- Steigende Emissionen, obwohl NDCs ambitionierter wurden.
- 1,5°C 2024 erstmals “erreicht”; mehr und stärkere Klimaschäden.
- Geopolitische Herausforderungen; mobilisiert nicht ausreichend Emissionsminderungen und Klimafinanzierung aber
- COPS haben Welt in den letzten 10 Jahren näher an die Erreichung der Klimaziel herangeführt („2,1-2,7°C statt über 4°C)
- System ist nun voll operationell, erster vollständiger Ambitionszyklus Ende 2025 abgeschlossen.
- Club of Rome: global policy framework is „scientifically rigorous and economically sound and complete“
- Nichtsdestotrotz: Klimaschutzmaßnahmen aber nicht schnell und ambitioniert genug.

3. Wirkt das Pariser Klimaschutzabkommen?

- Sehr verführerisch, das PA und die COPs als Fehlschlag anzusehen; dies ist aber bestenfalls ein Missverständnis.
- PA sollte a) uns vor Augen halten, was wir kollektiv tun wollen, b) den Weg weisen, was zur Erreichung seiner Ziele notwendig ist und c) Wegmarken für peer pressure für mehr Ambition setzen.
- PA verhandelt nicht die Ziele selbst, weil man so am ehesten eine universelle Teilnahme sicherstellen kann.
- Ergebnisse der COPs beruhen auf den politischen Kräften, die den Input bestimmen.
- Signifikante Änderungen im Design unrealistisch.

4. Überlegungen zur Stärkung – COP 30

- COP 30 steht vor großer Herausforderung:
 - starker geopolitischer Gegenwind (kaum richtiger Zeitpunkt für grundlegende Verbesserungen)
 - hohe Erwartungen (z.B. hinsichtlich des Anspruchsniveaus der NDCs zu Abschluss des ersten Ambitionssteigerungszyklus),
 - aber keine Mechanismen oder mandatierte Aufträge, dies zu erreichen (wie z.B. die Überprüfung der Angemessenheit einzelner NDCs)
- Zugleich Chance, Bedingungen für anspruchsvollere Umsetzungsmaßnahmen zu schaffen, z.B. durch
 - Überprüfung des Fortschritts beim Erreichen der GST-Ziele & Ermutigung von Koalitionen, die diese zum Ziel haben;
 - Abkehr von einem Nullsummenverhandlungsstils bei COPs hin zu einer Förderung internationaler Kooperation für Klimaschutz (Art. 14.3 PA)
 - Größere Synergien mit Prozessen und Institutionen außerhalb von UNFCCC
 - Verstärkte Zusammenarbeit bei der Umsetzung
 - Überzeugendere Ansprache von Stakeholdern der Umsetzung _ Synergien mit deren Interessen
 - Reorganisation/Clustern der COP-Agenden
- Wichtig zu zeigen, dass UNFCCC liefert und die Fortschritte zu „feiern“

Überlegungen zur Stärkung - neuer Klimarat (Climate Change Council)?

Brasilien hat Idee eines hochrangigen Climate Change Councils ins Gespräch gebracht

Pro:

- Hochrangige Guidance
- Stärkere Rechenschaftspflichten (wie z.B. beim Menschenrechtsrat)
- Bessere Koordinierung, insbes. über UNFCCC hinaus

Contra:

- Politische Aufmerksamkeit und finanzielle Ressourcen werden von eigentlicher Umsetzungsagenda abgelenkt
- Unterminierung UNFCCC-Prozess
- Wiederholung der Dynamiken

Zwischenfazit /Fragen:

- Gut, dass es die Debatte gibt.
- Wie können existierende Prozesse und Institutionen konkret gestärkt werden, um in den augenblicklichen politischen Realitäten zu liefern – innerhalb und außerhalb von UNFCCC.
- Kann das gegenwärtige Regime auf Kipppunkte reagieren?

Überlegungen zur Stärkung - außerhalb UNFCCC, u.a. durch

- Reform Weltbank, IMF und Entwicklungsbanken
- VN-Reform: Klima als Ziel in die Charta, strategische Cluster der VN-Organisationen
- Verknüpfung mit Handelsagenda (stärkere Kohärenz)
- Mobilisierung neuer Finanzmittel – innovative Mechanismen, Polluter Pays Prinzip
- Abbau kontraproduktiver Subventionen
- Ergänzende sektorspezifische Verträge/Initiativen/Institutionen
- Allg. Völkerrecht, Klimaklagen
- ...