

Am 12. Dezember des vergangenen Jahres ging in Paris die 21. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention, kurz COP 21, zu Ende. Die Erwartungen an diese Klimakonferenz waren im Vorfeld immer stärker in die Höhe geschraubt worden. Wie weit war die Konferenz ein Erfolg, was bleibt noch zu tun? **VON CHRISTOPH STREISSLER\***

## Klimaabkommen von Paris: Mehr Licht als Schatten

### KURZGEFASST

In Paris wurde im vergangenen Dezember ein Klima-Abkommen beschlossen, das die Basis für eine Beschränkung der globalen Erwärmung auf unter zwei Grad Celsius legen soll. Das Abkommen ist ein Fundament. Darauf muss nun – recht rasch – ein dauerhaftes Gebäude entstehen.

Zunächst sei die Ausgangssituation kurz zusammengefasst: Das Kyoto-Protokoll aus 1997 legte für die Verringerung des Ausstoßes an Treibhausgasen Ziele fest, die die Industriestaaten im Zeitraum 2008 bis 2012 erreichen sollten. Die Entwicklungsländer hatten zwar gewisse allgemein formulierte Verpflichtungen, aber keine mengenmäßigen Emissionsbeschränkungen. Im Jahr 2009 wurde daher versucht, bei der Klimakonferenz in Kopenhagen ein Nachfolge-Abkommen für das Kyoto-Protokoll zu beschließen. Dieses sollte sicherstellen, dass nach Ablauf der ersten Phase des Kyoto-Protokolls, also ab 2013, eine zweite Periode mit Verpflichtungen anschließt, die die Entwicklungsländer mit einbeziehen.

Doch dieses Vorhaben scheiterte – zu unterschiedlich waren die Interessen der verschiedenen Fraktionen von Staaten. Der Minimalkompromiss bestand darin, eine unverbindliche Erklärung zu verabschieden, die bloß festhielt, dass die globale

Erwärmung zwei Grad Celsius nicht überschreiten solle. Es wurde kein weiterer Versuch gemacht, für die Zeit ab 2013 bindende Klimaziele festzulegen. Stattdessen einigten sich die Vertragsstaaten darauf, bis 2015 einen neuen Vertrag auszuarbeiten, der 2020 in Kraft treten sollte. Damit wurde der Ausarbeitung des Textes viel Zeit

gegeben – vermutlich ein Schritt, der wesentlich zum letztendlichen Erfolg der Konferenz in Paris beitrug.

Wer im Pariser Abkommen klare Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur weiteren Verringerung der Emissionen sucht, wird freilich nicht fündig. Die Vertragsstaaten legen selbst fest, welche Ziele im Klimaschutz sie



FOTOS: SCHUH (1), ISTOCK/FAZONI (1), ISTOCK/KIRHAM (1)

**ERSTMALS VERPFLICHTEN SICH AUCH DIE ENTWICKLUNGSLÄNDER ZU MANGENMÄSSIGEN ZIELEN BEIM KLIMASCHUTZ.**



\*Dr. Christoph Streissler ist Chemiker und Mitarbeiter der Abteilung Umwelt & Verkehr der AK Wien.

Der vorliegende Beitrag erschien in etwas kürzerer Fassung im A&W Blog am 21.12.2015.  
<http://blog.arbeit-wirtschaft.at/?s=21.+12.+2015>

auf sich nehmen, ohne damit nach internationalem Recht eine Verpflichtung gegenüber anderen Staaten einzugehen. Das Abkommen von Paris gibt den Rahmen vor, wie diese Beiträge zum Klimaschutz mit der Zeit weiterentwickelt werden. Zutreffend nannte etwa die deutsche Umweltministerin Barbara Hendricks Paris „nicht das Ende, sondern den Anfang eines langen Weges“.

### Neue Wege - neue Ziele

Der wesentlichste Unterschied zum Kyoto-Protokoll aus 1997 besteht darin, dass alle Staaten – nicht nur die Industrieländer – Reduktionsmaßnahmen übernehmen. Das war auch dringend notwendig, denn die Entwicklungsländer haben als Emittenten von Treibhausgasen enorm an Bedeutung gewonnen: Während 1990, im Bezugsjahr der Klimarahmenkonvention, ihr Anteil an den weltweiten Emissionen etwa 32 Prozent betrug, lag er 2014 bei etwa 63 Prozent.

Im Gegensatz zu den Zielen des Kyoto-Protokolls sind die Beiträge der Staaten zum Klimaschutz aber nicht vertraglich bindend. Doch dies ist nicht besonders dramatisch. Denn die Sanktionsmechanismen des Kyoto-Protokolls waren schwach, und Staaten, die sich nicht mehr an die Ziele halten wollten, konnten einfach aussteigen – wie das Beispiel Kanadas zeigte. Die USA haben es gleich gar nicht ratifiziert.

Stattdessen wurde im Vorfeld der Pariser Konferenz ein anderer Weg eingeschlagen: Die Vertragsstaaten hinterlegten im Laufe des vergangenen Jahres beim Sekretariat der Klimarahmenkonvention Dokumente, die ihre Absichten bei der Verringerung der Treibhausgasemissionen und beim Klimaschutz



FÜR DIE USA EINE ZENTRALE FRAGE:

## ABKOMMEN ODER VERTRAG

Unter den zehn Staaten mit den höchsten Treibhausgasemissionen stehen die USA nach Kanada an zweiter Stelle, was die Pro-Kopf-Emissionen betrifft: Jeder US-Amerikaner, jede US-Amerikanerin ist für den Ausstoß von fast 20 Tonnen Treibhausgasen (t CO<sub>2</sub>-eq) verantwortlich, fast dreimal so viel wie der weltweite Durchschnitt von etwa 7 Tonnen und immer noch etwa zweieinhalb mal so viel wie die Pro-Kopf-Emissionen in China. Daher haben auch die USA ambitionierte Klimaschutzbeiträge vorgelegt: Sie streben bis 2025 eine Reduktion der Emissionen um 26 bis 28 Prozent im Vergleich zu 2005 an. Aber wird das Abkommen von Paris überhaupt für die USA gelten?

Die USA sind mehreren internationalen Abkommen nicht beigetreten, die unter der Führung der Vereinten Nationen ausgearbeitet wurden. Kernarbeitsnormen der internationalen Arbeitsorganisation, Internationaler Strafgerichtshof, Internationale Seerechtskonvention – nur drei Beispiele von Verträgen, die die USA nicht ratifizierten. Umso bemerkenswerter ist es, dass der Senat 1992 einstimmig der Klimarahmenkonvention zustimmte.

Doch seither ging nichts mehr: Zwar unterschrieb Al Gore im Namen der USA das Kyoto-Protokoll, doch der Senat verweigerte die Ratifikation, mit der ein internationales Abkommen für einen Staat erst bindend wird. Daher gilt das Kyoto-Protokoll nicht in den USA. Für seine ambitionierten klimapolitischen Vorstellungen findet US-Präsident Obama im Senat keine Mehrheit. Dafür bräuchte er die Unterstützung von 60 der 100 SenatorInnen – bei der derzeitigen republikanischen Mehrheit im Senat ein aussichtsloses Unterfangen. Daher hat er einen gänzlich anderen Weg eingeschlagen: Obama erklärt, dass das Abkommen von Paris kein internationaler Vertrag ist, sondern lediglich die Verpflichtungen konkretisiert, die bereits in der Klimarahmenkonvention enthalten sind. Damit ist eine Zustimmung des Senats nicht erforderlich, denn der Senat muss nur gefragt werden, wenn die USA neue, internationale Verpflichtungen eingehen. Dies ist einer der wichtigsten Gründe, weshalb der Text von Paris als „Agreement“, als Abkommen bezeichnet wird und nicht als Vertrag.

### Das Abkommen von Paris

Es findet sich auf der UNFCCC-Website unter [http://unfccc.int/files/meetings/paris\\_nov\\_2015/application/pdf/paris\\_agreement\\_english\\_.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_.pdf)



## DIE VORLIEGENDEN BEITRÄGE DER STAATEN SIND EIN ERSTER SCHRITT. DAMIT DAS ZWEI-GRAD-ZIEL ERREICHT WIRD, MÜSSEN SIE IN ZUKUNFT VIEL WEITER GEHEN.

soll: die globale Erwärmung deutlich unter zwei Grad Celsius, wenn möglich auf nicht mehr als 1,5 Grad Celsius zu beschränken. Diese Werte konkretisieren, was bereits 1992 als Ziel der Klimarahmenkonvention festgelegt wurde: „die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird.“

### Mehr Dynamik als im Kyoto-Protokoll

Abgesehen davon, dass nun alle Staaten – nicht nur die Industriestaaten – darzulegen haben, in welchem Ausmaß sie ihre Treibhausgasemissionen verringern werden, sind sie nach dem Pariser Abkommen auch verpflichtet, die Beiträge alle fünf Jahre weiter zu entwickeln. Dabei sollen die Maßnahmen jedes Mal noch strenger werden. Die Dynamik, die der Prozess damit bekommt, steht in krassem Gegensatz zu der Festlegung des Kyoto-Protokolls, das nach dem Ablauf seiner Zielperiode (2008 bis 2012) keine weiteren Schritte vorsah.

Der Prozess, der mit dem Pariser Abkommen geschaffen wurde, hat also einige positive Aspekte: es nehmen alle Staaten daran teil, sie haben Beiträge zur Reduktion der Treibhausgasemission zu leisten, und diese Beiträge werden sukzessive ambitionierter.

Betrachtet man aber die vorgelegten Beiträge in Summe, so wird klar, dass sie nicht genügen. Sie reichen nicht aus, um die Emissionen so weit zu reduzieren, dass eine

Beschränkung der globalen Erwärmung auf zwei Grad Celsius gelingt. Die Wissenschaft spricht hier eine deutliche Sprache.

### Kumulierte Emissionen entscheidend

Im fünften Sachstandsbericht des IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change, des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen) wird die Bedeutung kumulierter (also über die Zeit aufaddierter) Emissionen betont. So wird etwa festgehalten, dass die kumulierten CO<sub>2</sub>-Emissionen aus allen menschlichen Tätigkeiten (die so genannten anthropogenen Emissionen) 3.650 Milliarden Tonnen CO<sub>2</sub> nicht übersteigen dürfen, wenn das Zwei-Grad-Ziel eingehalten werden soll. Der Großteil dieser Menge ist freilich bereits emittiert worden. Beim derzeitigen Niveau der weltweiten Emissionen wird dieses Limit in etwa zwanzig Jahren erreicht. Danach dürften weltweit überhaupt keine Treibhausgase aus menschlichen Tätigkeiten emittiert werden, wenn das Ziel halten soll.

Die Analyse der vorliegenden Beiträge der Staaten führt zum ernüchternden Ergebnis, dass sie in der derzeitigen Form für dieses Limit und damit für eine Einhaltung des Zwei-Grad-Ziels nicht ausreichen. Die Tatsache, dass die Vertragsstaaten sich mit dem Pariser Abkommen zu einem langfristigen, dynamischen Prozess verpflichtet haben, lässt Hoffnung aufkommen. Dass auf den ersten zwölf Plätzen der Fortune-500-Liste der weltweit größten Unternehmen sieben Ölkonzerne und zwei Autokonzerne rangieren, wie Heinz Högelsberger kürzlich in einem Blogbeitrag für „Arbeit & Wirtschaft“ aufzeigte, lässt diese Hoffnung wieder schwinden.

In diesem Sinn stellt das Abkommen von Paris einen Rahmen dar, der langfristig zu einer weltweiten, ambitionierten Klimaschutzpolitik beitragen kann. Die vorliegenden Beiträge der Staaten sind ein erster Schritt. Um das Ziel zu erreichen, die Klimaerwärmung unter der Marke von zwei Grad Celsius zu halten, müssen diese Beiträge aber viel weiter gehen. □

darlegen. Diese werden als INDC bezeichnet, „Intended Nationally Determined Contributions“, also etwa „beabsichtigte, national festgelegte Beiträge“ zum Klimaschutz. Praktisch alle Länder der Welt haben mittlerweile kundgetan, welche Beträge zum Klimaschutz sie leisten werden: 189 INDC liegen bislang vor, also von fast allen 197 Staaten, die die Klimarahmenkonvention ratifiziert haben.

So legte etwa China, der Staat mit den mittlerweile höchsten Treibhausgasemissionen der Welt, INDC vor, nach denen die jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen ab 2030 nicht mehr wachsen sollen, und die weiters einen Rückgang der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung um 60 bis 65 Prozent gegenüber 2005 und einen Anteil der erneuerbaren Energieträger am Primärenergieaufkommen von etwa 20 Prozent vorsehen. Die EU sagte im Namen aller 28 Mitgliedstaaten zu, dass 2030 die jährlichen Emissionen um mindestens 40 Prozent geringer sein sollen als 1990.

Diese Beiträge der Vertragsstaaten stellen die ersten Bausteine dar, mit denen das Ziel des Abkommens von Paris erreicht werden

### Für die AK ist das Abkommen von Paris

- ein wichtiger Schritt, denn zumindest mittelfristig werden in allen wesentlichen Wirtschaftsräumen die CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht mehr gratis sein
- es verringert bezüglich der CO<sub>2</sub>-Kosten den Wettbewerbsnachteil der europäischen Industrie

### Unser Standpunkt