

Brüssel, den 26.3.2013
COM(2013) 167 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Das internationale Klimaschutzübereinkommen von 2015: Gestaltung der
Weltklimapolitik für die Zeit nach 2020**

Konsultative Mitteilung
{SWD(2013) 97 final}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Das internationale Klimaschutzübereinkommen von 2015: Gestaltung der
Weltklimapolitik für die Zeit nach 2020**

Konsultative Mitteilung

Mit dieser konsultativen Mitteilung soll eine Debatte zwischen Mitgliedstaaten, EU-Organen und Interessenträgern über die optimale Gestaltung der Weltklimapolitik für den Zeitraum 2020 bis 2030 angestoßen werden. Das Dokument gibt den Inhalt der Debatte vor und stellt eine Reihe von Fragen. Weitere Hintergrundinformationen sind Gegenstand eines separaten Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

1. DAS DRINGENDE GEBOT GRÖßERER ANSTRENGUNGEN

Das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts war das wärmste seit Beginn der Wetteraufzeichnungen, und im Sommer 2012 schmolz das Polareis in nie da gewesenem Maße. Die extremen Wetterereignisse des Jahres 2012 (wie die Dürrekatastrophe und die Waldbrände in Südeuropa und den USA und die beispiellosen Stürme und Hochwasserkatastrophen in Teilen Asiens, der Karibik und Nordamerikas) können dem Klimawandel zwar nicht in jedem Fall zugeschrieben werden, entsprechen jedoch durchaus den wissenschaftlichen Vorhersagen, wonach Wetterextreme mit fortschreitender Klimaänderung immer häufiger und immer heftiger auftreten werden. Obwohl sich das Weltwirtschaftswachstum mittlerweile verlangsamt hat, nehmen die für die Erderwärmung verantwortlichen anthropogenen Treibhausgasemissionen weiter dramatisch zu.

Trotz klarer Aussagen der Klimaforscher und der weithin zunehmend sichtbaren Auswirkungen der Klimaänderung lassen die Klimaschutzmaßnahmen weiterhin sehr zu wünschen übrig. Aus dem letzten UNEP-Bericht über die Emissionslücke („Gap Report“) geht hervor, dass die vorbehaltlosen Zusicherungen der Staatengemeinschaft, die THG-Emissionen zu reduzieren, selbst bei vollständiger Umsetzung höchstens ein Drittel dessen bewirken, was bis 2020 benötigt wird, um einen gefährlichen Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur um 2°C über die vorindustriellen Werte zu verhindern. Nach einem aktuellen Weltbankbericht muss mit 20 %-iger Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass unser Planet, selbst wenn die genannten Zusagen eingehalten werden, bis 2100 auf einen Temperaturanstieg von über 4°C zusteuert. Dies wäre mehr als das Fünffache der Temperaturerhöhung, die die Welt heute erlebt, und hätte gravierende Auswirkungen auf die für den Menschen lebenswichtigen Systeme.

Nur wenn wir gemeinsam handeln und mehr Tatkraft und Ehrgeiz an den Tag legen, können wir die schlimmsten Folgen einer rapiden Erderwärmung verhindern. Jüngste Forschungs- und Untersuchungsergebnisse zeigen, dass es noch nicht zu spät ist und der Weg dorthin auch viel Gutes verheißt. Staaten, die mittlerweile eine CO₂-arme Entwicklung verfolgen, demonstrieren, dass signifikante Treibhausgasemissionsreduktionen durchaus zu vertretbaren Kosten realisiert werden und vielfältige positive Nebeneffekte wie neue Arbeitsplätze, landesweite Energieversorgungssicherheit und Verbesserungen beim innerstädtischen Verkehr, niedrigere Energierechnungen (durch Energieeinsparung und Effizienzsteigerung) und bessere Luftqualität zeitigen können. Wenngleich die Staaten weithin anerkennen, dass die Verwendung von weniger fossilen Brennstoffen in ihrem nationalen Interesse liegt,

befürchten viele negative wirtschaftliche Auswirkungen, oder es mangelt - vor allem bei der derzeitigen Wirtschaftslage - an Instrumenten und Möglichkeiten für weitere Maßnahmen. Das Resultat ist, dass die bisherigen globalen Anstrengungen nicht ausreichen.

2011 hat die internationale Staatengemeinschaft Verhandlungen über ein neues internationales Klimaschutzübereinkommen aufgenommen. Dieser Vertrag, der bis Ende 2015 vorliegen und ab 2020 gelten soll, wird im Rahmen des als „Durban-Plattform für verstärktes Handeln“ (*Durban Platform for Enhanced Action*, ADP) bekannten Prozesses ausgehandelt.

Die ADP-Verhandlungen laufen in zwei Richtungen: 1) Annahme eines neues internationalen Übereinkommens für 2015 und 2) Verstärkung der Maßnahmen bis 2020, wenn das genannte Übereinkommen in Kraft tritt. Obgleich sich diese konsultative Mitteilung auf den ersten Punkt konzentriert (Ausrichtung des Übereinkommens von 2015), werden die Schritte, die wir zwischen heute und 2020 unternehmen, dafür ausschlaggebend sein, dass die Politik in die richtige Richtung geht.

2. DIE INTERNATIONALE KLIMAPOLITIK: SACHLAGE, HERAUSFORDERUNGEN UND PERSPEKTIVEN 2020-2030

Das Übereinkommen von 2015 soll bis 2020 den bisherigen Flickenteppich aus verbindlichen und unverbindlichen Vereinbarungen im Rahmen der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (im Folgenden: „die Rahmenkonvention“) zu einem einheitlichen und umfassenden Regelwerk zusammenschweißen. Die EU sowie eine Reihe anderer europäischer Staaten und Australien haben als Übergangsmaßnahme für die Zeit zwischen 2012 und 2020 einem rechtsverbindlichen zweiten Kyoto-Verpflichtungszeitraum zugestimmt. Für denselben Zeitraum sind weitere 60 Länder (darunter die Vereinigten Staaten von Amerika (USA), größere Schwellenländer, Länder mit mittlerem und niedrigem Einkommensniveau und am wenigsten entwickelte Länder) im Rahmen der Rahmenkonvention unterschiedliche Arten von Verpflichtungen zur Verringerung oder Begrenzung von Emissionen eingegangen. Diese Verpflichtungen sind das Ergebnis der Kopenhagener Klimakonferenz von Ende 2009; sie wurden ein Jahr später in Cancun als formelle Zusagen ohne rechtsverbindlichen Charakter im Sinne der Rahmenkonvention hinterlegt (für weitere Hintergrundinformationen siehe beiliegendes Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen).

Der unilaterale oder *Bottom-up*-Charakter des Zusicherungsprozesses von Kopenhagen bzw. Cancun machte einen stärker inklusiven internationalen Ansatz möglich. Erstmals in der Geschichte haben sich die USA, China, Indien, Brasilien, Südafrika, die EU und andere Länder auf internationaler Ebene verpflichtet, im Rahmen ein und derselben Initiative im eigenen Land gezielte Klimaschutzmaßnahmen durchzuführen. Zusätzlich zu ihrem ohnehin schon unverbindlichen Charakter haben einige bedeutende Wirtschaftsmächte ihre Zusagen jedoch von der Bedingung abhängig gemacht, dass auch andere Länder ehrgeizigere Maßnahmen durchführen oder dass genügend Finanzmittel zur Verfügung stehen. Am wichtigsten ist jedoch, dass die bisherigen Verpflichtungen, selbst wenn ihnen in allen Punkten nachgekommen wird, wie bereits erwähnt voraussichtlich weniger als ein Drittel dessen bewirken werden, was erforderlich ist, um den Temperaturanstieg auf maximal 2°C zu begrenzen.

Um das Übereinkommen von 2015 ausrichten zu können, müssen wir aus den Erfolgen und Misserfolgen der Rahmenkonvention, des Kyoto-Protokolls und des Kopenhagen-Cancun-Prozesses lernen. Wir müssen uns vom Nord-Süd-Paradigma der 1990er Jahre lösen und zu einer auf gegenseitiger Abhängigkeit und gemeinsamer Verantwortung beruhenden Weltanschauung übergehen. Das Übereinkommen von 2015 wird sich der Herausforderung stellen und alle großen Wirtschaftsmächte, auch die USA, China, Indien und Brasilien,

gewinnen müssen, Länder, die rechtsverbindliche Zusagen für die Reduzierung ihrer THG-Emissionen bisher abgelehnt haben. Es muss auf den geltenden Rahmenregelungen aufbauen und die Staaten, vor allem die anfälligsten unter ihnen, bei ihren Maßnahmen zur Anpassung an den unvermeidbaren Klimawandel unterstützen. Vor allem muss es eine Brücke schlagen zwischen dem derzeitigen Flickenteppich und dem *Bottom-up*-Ansatz, der weitgehend auf unverbindlichen Entscheidungen beruht, und einer rechtsverbindlichen Vereinbarung, die *Bottom-up*- und *Top-down*-Ansätze wirksam kombiniert und die Welt auf einen Emissionspfad lenkt, bei dem die Erdtemperatur nicht weiter als 2° Celsius ansteigen wird.

Das Übereinkommen wird berücksichtigen müssen, in welcher Weise sich die Welt seit den Klimaverhandlungen von 1990 verändert hat und sich - 2030 am Horizont - weiter verändern wird. Es fällt in eine Zeit (siehe beiliegendes Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen), in der

- kein wissenschaftlicher Zweifel mehr daran besteht, dass der Mensch für die Erderwärmung verantwortlich ist;
- Schwellenländer eine immer bedeutendere Quelle für Wirtschaftswachstum und THG-Emissionen darstellen;
- die nachhaltige Entwicklung noch immer eine große Herausforderung ist;
- Klimaschutzmaßnahmen auch Chancen eröffnen;
- der zunehmende Welthandel weiterhin Fragen aufwirft, die produktionsbedingte Emissionen und die Verhinderung der Verlagerung von CO₂-Emissionsquellen (Verlagerung von Tätigkeiten mit hohem CO₂-Ausstoß aus Ländern mit strengen Klimaschutzvorschriften in weniger ambitionierte Länder) betreffen.

3. DIE GRUNDLAGEN DES ÜBEREINKOMMENS VON 2015

Zur Ausrichtung und Umsetzung des Übereinkommens von 2015 müssen bestimmte Herausforderungen gemeistert werden:

Sensibilisierung für die notwendige Minderung der weltweiten Emissionen

Frühere Verhandlungen endeten in Zusagen und Verpflichtungen, die nicht ehrgeizig genug waren. Beim Übereinkommen von 2015 muss eine solche Situation unbedingt vermieden werden, wenn eine gefährliche Klimaänderung verhindert werden soll. Erstmals in der Geschichte sollen sich die Verhandlungen am langfristigen Ziel orientieren und die Staatengemeinschaft auf einen Handlungspfad lenken, der gewährleistet, dass der Anstieg der Erdtemperatur gegenüber dem vorindustriellen Niveau auf unter 2°C begrenzt werden kann. Es steht jedoch kaum zu erwarten, dass die Regierungschefs Einigung darüber erzielen werden, wie eine ausgewogene Gesamtlastenteilung 2015 aussehen soll. Das neue Übereinkommen beruht folglich nicht nur auf gemeinsamer Verantwortung und auf ländergerechten Ausgangspunkten für das Erreichen dieses Ziels, sondern muss auch die Instrumente und Prozesse vorgeben, die eine weitere Verstärkung der bisherigen einzelstaatlichen und kollektiven Maßnahmen ermöglichen. Es muss auf dynamische Weise angepasst, d. h. regelmäßig überarbeitet werden können, was unweigerlich auch die Handlungsbereitschaft verbessert. Das Übereinkommen muss auch demonstrieren können, dass die Staaten gemeinsam mehr erreichen können und nicht warten sollten, dass andere handeln, bevor sie selber etwas tun. Es muss außerdem Handlungsanreize bieten und Handlungsschwäche „strafen“.

Frage 1:

Wie kann das Übereinkommen von 2015 gestaltet werden, damit gewährleistet ist, dass die Staaten eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung verfolgen können und gleichzeitig einen ausgewogenen und fairen Beitrag zur Minderung der globalen THG-Emissionen leisten, um die globalen Emissionen in eine Richtung zu lenken, bei der das 2°C-Ziel erreicht werden kann? Wie kann eine Wiederholung der derzeitigen Situation vermieden und die Lücke zwischen freiwilligen Zusagen und der Emissionsminderung geschlossen werden, die erforderlich ist, um den Anstieg der Erdtemperatur auf maximal 2°C zu begrenzen?

- **Beteiligung aller großen Wirtschaftsmächte und Wirtschaftssektoren am Weltklimaschutz**

Umwelteffizienz setzt voraus, dass alle großen Wirtschaftsmächte und Wirtschaftssektoren auf vergleichbare, angemessene, transparente und nachvollziehbare Weise dazu beitragen, das Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionsquellen zu minimieren. Die Einbindung von Wirtschaftsmächten und Wirtschaftsbranchen muss daher gesichert werden. Ohne Übereinkommen werden bestimmte Staaten und Regionen möglicherweise weiterhin eine im Gegensatz zur Konkurrenz eher verhaltene Klimapolitik betreiben. Eine solche Situation könnte vielleicht vermieden werden, wenn das Übereinkommen von 2015 die Staaten ermutigen und dafür sensibilisieren könnte, eher früher als später ehrgeizige Verpflichtungen einzugehen, und dazu beitragen würde, das Gefälle zwischen den derzeitigen Vorreitern und Nachzüglern abzubauen.

Frage 2:

Wie kann das Übereinkommen von 2015 den Beitrag aller großen Wirtschaftsmächte und Wirtschaftssektoren sichern und das potenzielle Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionsquellen zwischen stark konkurrierenden Wirtschaftssystemen minimieren?

- **Einbeziehung des Klimawandels in andere Politikbereiche und gegenseitige Stärkung von Prozessen und Initiativen**

Klimapolitik kann nicht für sich alleine stehen; sie muss vielmehr unterstützend zum Wirtschaftswachstum und – allgemeiner – zur nachhaltigen Entwicklung gesehen werden und als Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze. Ungeachtet, ob sie auf Klimaschutz oder Klimaanpassung ausgerichtet ist, die Klimapolitik muss vollständig in alle Politikbereiche einbezogen werden oder „einfließen“ und die Energie-, Verkehrs-, Industrie-, Agrar- und Forstpolitik sowie allgemeinere Maßnahmen und Strategien für nachhaltige Entwicklung maßgeblich mitgestalten.

Das Übereinkommen von 2015 muss daher allgemeinere Ziele für die nachhaltige Entwicklung anerkennen und verstärken und die vollständige Einbeziehung der Klimaschutzziele in relevante Politikbereiche fördern. Letztere umfassen die Folgemaßnahmen zum Rio+20-Gipfel und die Überarbeitung der Millenniumsziele (*Millennium Development Goals*, MDG) bis 2015 ebenso wie die Umsetzung von Verträgen wie dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt. Diese Arbeiten bieten als wichtigen zusätzlichen Nebeneffekt auch die Gelegenheit, Probleme im Zusammenhang mit dem Klimawandel und seinen Folgen für die Armutsbekämpfung und die drei Säulen der Nachhaltigkeit (Umwelt, Wirtschaft und soziale Entwicklung) anzugehen. Zu diesem Zweck hat die Kommission einen gemeinsamen Ansatz für ein menschenwürdiges Leben für alle bis

2030 („*A decent Life for all by 2030*“) vorgeschlagen, der die Arbeiten im Rahmen der Folgemaßnahmen zu Rio+20 und der MDG-Überarbeitung miteinander verbindet.

Darüber hinaus sollten unbedingt bilaterale, multilaterale und regionale Initiativen gefördert werden, die die Maßnahmen im Rahmen der Rahmenkonvention ergänzen und vorantreiben. Diese ergänzenden Initiativen könnten Staaten dazu bewegen, mit dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten und Emissionen durch gezieltere Kollektivmaßnahmen zu reduzieren. Aktuelle Beispiele für derartige Initiativen sind die Initiative des G20 zur Abschaffung von Subventionen für fossile Brennstoffe, Initiativen im Rahmen des Rio+20-Prozesses und Maßnahmen zur Reduzierung von Emissionen kurzlebiger Klimaschadstoffe wie teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe (H-FKW).

Frage 3:

Wie kann das Übereinkommen von 2015 die Einbeziehung des Klimawandels in relevante Politikbereiche am wirksamsten fördern? Wie kann es ergänzende Prozesse und Initiativen fördern, auch solche, die von nichtstaatlichen Akteuren durchgeführt werden?

4. AUSRICHTUNG DES ÜBEREINKOMMENS VON 2015

Die 2011 in Durban angelaufene Verhandlungsrunde lässt einen wenn auch fragilen, so doch entscheidenden internationalen Konsens erkennen, was die Art des Übereinkommens von 2015 anbelangt. Wenn es bessere Ergebnisse zeitigen soll, als dies bei Kyoto, Kopenhagen und Cancun der Fall war, muss das Übereinkommen von 2015 inklusiv sein, d. h. es muss Verpflichtungen enthalten, die „allgemeingültig“ sind und alle Länder - Industriestaaten und Entwicklungsländer - betreffen. Das Übereinkommen muss ehrgeizig sein und Auflagen für die Begrenzung des Anstiegs der durchschnittlichen Erdtemperatur auf maximal 2°C enthalten. Es muss wirksam sein und geeignete Anreize für seine Durchführung und Einhaltung bieten. Es muss weithin als fair und ausgewogen gelten, was die Teilung der Lasten für die Minderung der THG-Emissionen und der Kosten für die Anpassung an den unvermeidbaren Klimawandel anbelangt. Das Übereinkommen von 2015 muss rechtsverbindlich sein, denn nur ein rechtlich verbindlicher Vertrag entspricht dem hohen Maß an politischem Willen, der erforderlich ist, um die notwendigen Maßnahmen und den weltweiten Übergang zu einem CO₂-armen Wirtschaftssystem voranzutreiben und sicherzustellen, dass eingegangene Verpflichtungen ratifiziert und in einzelstaatliches Recht umgesetzt werden, dass Regierungen, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Medien längerfristig eingebunden werden und das richtige Maß an Transparenz und Verantwortlichkeit für die eingegangenen Verpflichtungen gewährleistet ist.

Das Übereinkommen von 2015 soll die Staaten in erster Linie dazu anspornen und es ihnen ermöglichen, neue und ehrgeizige Klimaschutzverpflichtungen einzugehen. Gleichzeitig müssen aus der Erfahrung mit der noch geltenden internationalen Klimaschutzregelung Lehren gezogen werden, auch im Interesse ihrer Festigung. Viele der mit der geltenden Regelung eingeführten Institutionen, Instrumente und Prozesse (wie der Klimashutzfonds, der Anpassungsausschuss, die Prozesse der internationalen Bewertung sowie der internationalen Konsultationen und Analyse, der Technologie-Exekutivausschuss, die Niedrigemissionsstrategien und die nationalen Anpassungspläne) sind soeben erst operativ geworden, könnten jedoch erheblich zur Ausrichtung des Übereinkommens von 2015 beitragen.

Das Übereinkommen von 2015 muss dem wissenschaftlichen Fortschritt und in diesem Zusammenhang auch dem Fünften Sachstandsbericht des Weltklimarates (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) Rechnung tragen, dessen Kurzversion im Oktober 2014

vorliegen dürfte, also ein Jahr vor der Annahme des Übereinkommens für 2015. Es muss auch dynamisch und flexibel sein und sich dem wissenschaftlichen Fortschritt, aber auch den sich verändernden Einheitskosten für Technologien sowie sich verändernden nationalen oder regionalen sozioökonomischen Umständen anpassen können. Der kürzlich vereinbarte zweite Kyoto-Verpflichtungszeitraum erweist sich als interessanter Präzedenzfall für eine dynamische Ausrichtung, denn er sieht einen Prüfungsprozess vor, der die Anstrengungen während des Verpflichtungszeitraums verbessern bzw. Handlungslücken schließen soll. Dieser Dynamismus muss gleichzeitig mit den Vorhersehbarkeits- und Gewissheitserwartungen, vor allem seitens der Wirtschaft, abgestimmt werden.

- **Klimaschutz**

Nach wissenschaftlichen Erkenntnissen müssen der Anstieg der weltweiten THG-Emissionen bis 2020 umgekehrt und die weltweiten Emissionen in jedem Jahr danach weiter verringert werden, wenn die Chance bestehen soll, unterhalb der 2°C-Marke zu bleiben. Das Übereinkommen von 2015 muss daher das ehrgeizige Ziel verfolgen, die globalen Emissionen bis 2030 auf Werte unterhalb des Stands von 1990 zurückzuführen, was einem globalen Rückgang von ungefähr 25 % gegenüber den Emissionen von 2010 entspräche.

Die Zusagen von Kopenhagen/Cancun und der zweite Kyoto-Verpflichtungszeitraum haben eine große Handlungslücke hinterlassen, sie haben aber auch eine ungeheure Vielfalt an nationalen Politiken und Maßnahmen hervorgebracht, darunter die CO₂-Märkte, die dazu beitragen sollen, die Emissionen bestimmter Sektoren zu reduzieren.

Parallel zu den Verhandlungen für 2015 werden die Rahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll durch gemeinsame Regeln für die Berichterstattung, die Verbesserung existierender und die Entwicklung neuer Marktmechanismen und die Förderung neuer internationaler Partnerschaften für unterschiedliche Sektoren, Gase und Strategien (z. B. Land- und Forstwirtschaft, See- und Luftverkehr oder andere Treibhausgase als CO₂) weiterhin für mehr Transparenz und mehr Verantwortlichkeit sorgen.

Frage 4:

Nach welchen Kriterien und Grundsätzen sollten die Klimaschutzlasten der Vertragsparteien des Übereinkommens von 2015 verteilt werden, um ein Spektrum an Verpflichtungen zu gewährleisten, die nationalen Umständen Rechnung tragen, weithin als gerecht und angemessen angesehen werden und zusammengekommen ausreichen, um Handlungsdefizite zu vermeiden? Wie kann das Übereinkommen von 2015 bestimmten Sektoren besondere Chancen eröffnen?

- **Klimaanpassung**

Die negativen Folgen des Klimawandels werden sich immer bemerkbarer machen und Anpassungsprobleme werden weiter zunehmen. Die spezifischen Auswirkungen des Klimawandels werden je nach geografischem, kulturellem, sozialem und wirtschaftlichem Hintergrund der einzelnen Länder und ihrer Widerstands- und Anpassungsfähigkeit unterschiedlich sein. Es werden diverse, auf lokaler Ebene konzipierte Maßnahmen erforderlich sein, die lokalen Verhältnissen Rechnung tragen und in den normalen Entwicklungsplanungsprozess integriert werden. Heimische und regionale Erfahrungen mit Anpassungsmaßnahmen, auch innerhalb der EU und ihrer Mitgliedstaaten, haben gezeigt, dass die Klimaanpassung umfassend in vielfältige Politikbereiche (Regional- und Raumordnungspolitik, Küsten- und Gewässermanagement, Landwirtschaft und Gesundheitswesen) einbezogen werden muss. Sie haben auch die Notwendigkeit aufgezeigt,

Anpassungsmaßnahmen umfassend mit Maßnahmen zum Katastrophenrisikomanagement zu koordinieren, ebenso wie die Vorteile einer Anpassung, die den Ökosystemen Rechnung trägt.

Bisher lag der Schwerpunkt der Anpassungsmaßnahmen der Rahmenkonvention auf der Verbesserung der Widerstandsfähigkeit von Gesellschaften durch Schließung von Wissenslücken (Nairobi-Arbeitsprogramm), durch bessere Planung (Nationale Anpassungspläne) und durch leichteren Zugang zu Finanzierungsquellen (Anpassungsfonds, Klimaschutzfonds). Auch die internationale Zusammenarbeit im Zusammenhang mit Verlusten und Schäden infolge der negativen Auswirkungen des Klimawandels wie Wetterextremen und sich langsam anbahnenden Ereignissen hat sich im Zuge der Klimakonferenz von Doha (2012) weiter verbessert. Außerhalb der Rahmenkonvention, z. B. beim Hyogo-Rahmenaktionsplan zur Verringerung des Katastrophenrisikos, finden wichtige ergänzende Arbeiten statt.

Frage 5:

Welche Rolle sollte das Übereinkommen von 2015 bei der Lösung des Anpassungsproblems spielen und inwieweit sollten die laufenden Arbeiten im Rahmen der Rahmenkonvention berücksichtigt werden? In welcher Form kann das Übereinkommen von 2015 weitere Anreize für die Einbeziehung der Klimaanpassung in relevante Politikbereiche geben?

- Mittel für die Umsetzung

Die EU sollte bei der Suche nach Mitteln für die Umsetzung des Übereinkommens einen umfassenden und integrierten Ansatz verfolgen und auch die Frage einer globalen Finanzierung ansprechen. Die Finanzierung von Projekten in den Bereichen Klimaschutz, Biodiversität, Entwicklung und nachhaltige Entwicklung wird derzeit in unterschiedlichen Foren diskutiert, wenngleich die potenziellen Finanzierungsquellen dieselben sind. Kohärenz muss unbedingt gewährleistet sein, und Überschneidungen mit UN-Maßnahmen zur Finanzierung von Entwicklungsprozessen sind zu vermeiden. Die Kommission plant, einen integrierten Ansatz der EU für die Finanzierung und andere Möglichkeiten der Umsetzung verschiedener globaler Prozesse vorzuschlagen.

Bei der Erörterung der Umsetzungsmittel müssen auch die Optionen für die Mobilisierung der erforderlichen Finanzmittel (aus heimischen und internationalen, öffentlichen und privaten Quellen) und für die Entwicklung und Anwendung neuer Technologien und marktbasierter Mechanismen berücksichtigt werden.

Finanzierung

Geeignete Finanzhilfen für arme Länder, damit diese ihren Klimaschutzverpflichtungen nachkommen und ihre Anpassungsprobleme lösen können, bleiben bei der Ausarbeitung des Übereinkommens von 2015 ein zentraler Diskussionspunkt. Sowohl Klimaschutz- als auch Klimaanpassungsgesichtspunkte werden in den kommenden Jahrzehnten bei allen öffentlichen und privaten Investitionsentscheidungen berücksichtigt werden müssen.

Der Klimaschutzfonds wird in Kürze vollständig operativ sein. Im Interesse sinnvoller Klimaschutzmaßnahmen und der Umsetzungstransparenz haben die Industrienationen in Kopenhagen zugesagt, bis 2020 jährlich und wenn nötig aus vielfältigen Quellen 100 Milliarden US-Dollar für die Klimafinanzierung bereitzustellen. Mit 2030 am Horizont wird angesichts des anhaltenden Wirtschaftswachstums von allen Industriestaaten und Schwellenländern erwartet, dass sie ihre Kapazitäten zur Bekämpfung des Klimawandels weiter ausbauen, auch durch gemeinsame Unterstützungsmaßnahmen. Schon heute haben 32 Länder, die im Sinne der Rahmenkonvention „Entwicklungsländer“ sind, ein höheres BIP pro Kopf als der EU-Mitgliedstaat mit dem niedrigsten BIP pro Kopf. Bis 2020 und in der Zeit

danach wird diese Zahl möglicherweise noch ansteigen. Die Verhandlungen im Rahmen des Übereinkommens von 2015 über die Umsetzungsmittel werden diese neue Realität berücksichtigen, das Paradigma Industriestaat-Entwicklungsland hinter sich lassen und zu einer Weltanschauung übergehen müssen, bei der mehr Länder die Last der Verantwortung für die Beschaffung der erforderlichen Mittel tragen.

Das Übereinkommen von 2015 muss auch die Ergebnisse der laufenden Beratungen über die Mobilisierung privater Finanzierungsmittel und innovativer Finanzierungsquellen berücksichtigen. Ein internationaler Preis für CO₂-Emissionen aus dem internationalen Luft- und Seeverkehr könnte zusätzlich zur Verwirklichung des übergeordneten Ziels der Emissionsminderung auch dazu beitragen, die notwendigen Ressourcen für internationale Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen zu beschaffen.

Technologie

Bis 2020 wird sich die Klimapolitik bereits viele der kostengünstigsten Optionen für Emissionsreduktionen zunutze gemacht haben, vor allem Optionen zur Verbesserung der Energieeffizienz, aber auch die wettbewerbsfähigsten Optionen für erneuerbare Energien. Der Schwerpunkt wird sich folglich zunehmend auf neue und fortgeschrittenere Technologien verlagern. Die Senkung der Kosten dieser Technologien und die Schaffung einer angemessenen politischen Rahmenregelung für ihre Anwendung werden dabei ausschlaggebend sein. Die Festlegung eines internationalen Rahmens, der auch einen Anreiz für eine schnellere Verbreitung dieser Technologien auf internationaler Ebene bieten kann, ist eine der Hauptaufgaben der Rahmenkonvention, weshalb das Zentrum und Netzwerk für Klimaschutztechnologien errichtet wurde. In den kommenden Jahren wird diese neue Institution ihren Mehrwert unter Beweis stellen müssen.

Marktbasierte Mechanismen

Der Kampf gegen den Klimawandel kann nur gewonnen werden, wenn das Übereinkommen von 2015 in den Jahren nach 2020 kostenwirksam umgesetzt werden kann. Der Schwerpunkt muss daher verstärkt auf marktbasierten Instrumenten liegen.

Die EU wird sich weiterhin auf Marktanreize für Emissionsreduktionen konzentrieren, auch im Rahmen des Emissionshandels. Das Kyoto-Protokoll hat diesem innovativen und flexiblen Instrument, das zur Einhaltung der Reduktionsverpflichtungen beitragen soll, zu Ansehen verholfen. Seither wurde das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) entwickelt, an dem 30 Länder beteiligt sind und das der Hauptanreiz für die schnelle Entwicklung des vom Kyoto-Protokoll vorgesehenen CDM-Mechanismus ist. Auch die Bepreisung des CO₂-Ausstoßes und die Anwendung marktbasierter Mechanismen „im eigenen Haus“ findet in einer zunehmenden Anzahl Länder Unterstützung und Interesse. Zu nennen seien in diesem Zusammenhang die Einführung der CO₂-Preis-Mechanismen in Australien, die sich bis 2015 zu einem ausgereiften Emissionshandelssystem entwickeln sollen, aber auch heimische Entwicklungen in Korea und China sowie in bestimmten US-Bundesstaaten. Staaten prüfen mittlerweile auch Optionen für bilaterale Verknüpfungen ihrer Emissionshandelssysteme, beispielsweise der Systeme der EU und Australiens.

In den vergangenen Jahren waren die Flexibilitätsmechanismen jedoch Gegenstand heftiger Kritik und ihre Weiterentwicklung oder Verbesserung (Vereinbarung fortgeschrittener sektoraler Marktmechanismen) hat sich als schwierig erwiesen. In den letzten fünf Jahren haben die wichtigsten Entwicklungen marktbasierter Instrumente auf heimischer Ebene und außerhalb der Rahmenkonvention stattgefunden, was darauf schließen lässt, dass bilateralen und multilateralen Lösungen der Vorzug gegeben wird.

Frage 6:

Welche künftige Rolle sollten die Rahmenkonvention und vor allem das Übereinkommen von 2015 in der Dekade vor 2030 bei der Finanzierung, bei marktbasierten Mechanismen und bei der Technologieentwicklung spielen? Wie können die bisherigen Erfahrungen genutzt und Rahmenregelungen weiter verbessert werden?

- Transparenz und Rechenschaftspflicht

Die letzte Verhandlungsrunde konzentrierte sich insbesondere auf die Verbesserung der Transparenz durch komplette Überholung des Systems für Messung, Berichterstattung und Überprüfung (*Measurement, Reporting and Verification*, MRV). Das verbesserte System dürfte seinen ersten vollständigen Zyklus bis 2015 abgeschlossen haben. Gleichzeitig wurden im Rahmen des Kyoto-Protokolls umfangreiche Erfahrungen mit der Rechnungslegung gewonnen. Der vorherrschende rechtliche Flickenteppich garantiert jedoch keinen allgemeingültigen und robusten Rahmen für die Rechnungslegung. Die nächste Verhandlungsrunde bietet eine einmalige Gelegenheit, Erfahrungen mit dem Kyoto-System zu nutzen, um einen solchen Rahmen festzulegen. Eine bessere Rechnungslegung ist vor allem angesichts der fortwährenden heimischen Debatten über die Vergleichbarkeit heimischer Maßnahmen mit Maßnahmen in anderen Ländern und die sich daraus ergebenden Entscheidungen über das Ambitionsniveau erwünscht. Unsicherheiten und Zweifel am Ambitionsniveau anderer Länder schüren weiterhin Misstrauen.

Ein internationales Übereinkommen mit verbindlichem Rechtscharakter setzt ein robustes Konformitäts- und Durchsetzungssystem voraus, das in der Lage ist, a) festzustellen, ob eine Vertragspartei ihren Verpflichtungen nachgekommen ist, b) Vertragsparteien beim Erreichen der Konformität zu unterstützen und c) nichtkonforme Vertragsparteien zur Rechenschaft zu ziehen. Das Durchsetzungsgremium (*Enforcement Branch*) des Kyoto-Protokolls kann beispielsweise Parteien vom internationalen Emissionshandel ausschließen, die ihren Berichtspflichten nicht in allen Punkten nachgekommen sind. Bei der Einhaltung der Kyoto-Ziele wurden gemischte Ergebnisse erzielt, doch zu Erfolgen kam es, wenn Einhaltungsvorfahren und Folgemaßnahmen der speziellen Art der von den Parteien eingegangenen Verpflichtungen entsprachen.

Frage 7:

Wie könnte das Übereinkommen von 2015 die Transparenz und Rechenschaftspflicht von Staaten global weiter verbessern? Inwieweit wird ein Rechnungslegungssystem weltweit einheitlich sein müssen? Wie sollten Staaten zur Rechenschaft gezogen werden, wenn sie ihren Verpflichtungen nicht nachkommen?

5. WEGBEREITUNG FÜR DAS ÜBEREINKOMMEN VON 2015

In den vergangenen zwei Jahrzehnten sind die UN-Verhandlungen durch zunehmend gedrängte Sitzungskalender und Tagesordnungen und hoch politisierte jährliche Vertragsparteienkonferenzen (CoP) immer komplexer geworden. CoP, die einerseits die häufig unrealistischen Erwartungen der Öffentlichkeit nicht erfüllen, andererseits aber auch den wissenschaftlichen Fortschritt außer Acht lassen, tun nichts für die Glaubwürdigkeit internationaler Institutionen und gefährden die Unterstützung der einheimischen Bevölkerung für den Klimaschutz. Offene Teilnahme an diesen Konferenzen und Entscheidungsfindung durch Konsens resultieren oft nur in Einigungen über den kleinsten gemeinsamen Nenner. Die Kosten dieser Art Verhandlung sind außerdem beträchtlich.

Es müssen Möglichkeiten gefunden werden, um den UN-Verhandlungsprozess wirksamer und effizienter zu gestalten. Dabei käme Folgendes in Betracht:

- Festlegung von Verfahrensvorschriften zur Erleichterung der Entscheidungsfindung durch Weglassen der in der Rahmenkonvention vorgesehenen Konsensregel;
- Überprüfung der Notwendigkeit der jährlichen CoP, da die Rahmenkonvention eines der wenigen Übereinkommen ist, das Jahreskonferenzen vorsieht. Es muss jedoch abgewogen werden zwischen der fortbestehenden Notwendigkeit einer politischen Klimaschutzagenda und der Tatsache, dass nicht von jeder Sitzung bahnbrechende neue Fortschritte erwartet werden können;
- Prüfung der Möglichkeit gemeinsamer multinationaler Präsidenschaften mit mehrjähriger Amtszeit oder von Präsidenschaften mit zweijähriger Amtszeit anstelle einer einzigen CoP-Präsidenschaft mit Jahresrotation;
- Beibehaltung der derzeitigen Zahl formeller technischer Arbeitssitzungen, deren Arbeitsbelastung in den kommenden Jahren zunehmen dürfte;
- Straffung und Konsolidierung der Vielzahl spezifischer Tagesordnungspunkte, Anberaumung von mehr informellen Informationsaustauschtreffen vor den formellen technischen Arbeitssitzungen und Festlegung deutlicher Prioritäten für die Begrenzung der Gesamtsitzungskosten;
- Prüfung von Möglichkeiten zur Verbesserung der Beiträge von Interessenträgern, auch durch Sachverständigengutachten aus der Wirtschaft und von Nichtregierungsorganisationen;
- Stärkung der Rolle des Sekretariats der Rahmenkonvention.

Zusätzlich zur Verbesserung des UN-Prozesses als solchem könnten auch Möglichkeiten zur Förderung von und zur Zusammenarbeit mit problemorientierten Initiativen geprüft werden, die ehrgeizige Klimaschutzmaßnahmen zum Ziel haben. Angesichts der zunehmenden Dringlichkeit des Klimaproblems kann davon ausgegangen werden, dass ehrgeizigere und wirksamere Prozesse bei Regierungen und der Öffentlichkeit im Allgemeinen vorrangig Unterstützung finden.

Frage 8:

Wie könnten die UN-Klimaverhandlungen dahingehend verbessert werden, dass bis 2015 ein inklusives, ambitioniertes, wirksames und faires Klimaschutzübereinkommen erreicht wird und seine Durchführung gewährleistet ist?

Erfolg für 2015 ist nur gewährleistet, wenn eine kritische Zahl politischer Entscheidungsträger, auch aus den großen Wirtschaftsmächten, den Prozess generell unterstützt. Im Vorfeld zu Kyoto und Kopenhagen, aber auch von Cancun und Durban hat sich gezeigt, dass eine solche Unterstützung ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist. Die Ankündigung von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon auf der Doha-Klimakonferenz, er wolle 2014 im Vorfeld des Übereinkommens von 2015 einen Klimagipfel der Staats- und Regierungschefs einberufen, ist ein wichtiger Schritt zur Förderung der politischen Dynamik. Der G20 und die an multilateralen Initiativen wie dem Treffen der führenden Wirtschaftsnationen (*Major Economies Forum*) teilnehmenden Länder könnten im Vorfeld zu 2015 eine aktive Rolle spielen, wenn sie dabei von den großen Wirtschaftsmächten in stärkerer Führungsrolle unterstützt werden. Die EU wird außerdem ihre Zusammenarbeit mit Ländern außerhalb des G20, die Klimaschutzambitionen verfolgen, verstärken. Diese politische Dynamisierung ist jedoch nur möglich, wenn breite Unterstützung aus der

Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und politischen Wahlkreisen gewährleistet ist. Dazu sind konkrete Beiträge und die Unterstützung von Parlamentsabgeordneten, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft, der Städte und Regionen und anderer nichtstaatlicher Akteure ebenso erforderlich wie Beiträge und Unterstützung von Kollegen aus anderen Ländern.

Ein weiteres unverzichtbares Element für den Erfolg des Übereinkommens von 2015 ist Führung durch Vorbild. In der Praxis die vielfältigen, auch wirtschaftlichen, Vorteile einer durch THG-emissionsreduzierende Technologien modernisierten Wirtschaft, sei es in Industrie-, Schwellen- oder Entwicklungsländern, demonstrieren und beweisen, dass Wirtschaftswachstum durchaus auch mit weniger THG-Emissionen möglich ist, ist nach wie vor der beste Weg, um Interessenträger jeder Art davon zu überzeugen, dass Wirtschaftswachstum, Armutsbekämpfung, nachhaltige Entwicklung und Bekämpfung des Klimawandels politische Ziele, die nicht nur miteinander vereinbar sind, sondern sich auch gegenseitig unterstützen. In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat die EU trotz ihres sinkenden Anteils (heute weniger als 11 %) an den globalen Emissionen diese Führungsrolle übernommen. Die EU hat ihre THG-Emissionen vom Wirtschaftswachstum abgekoppelt: Ihre Emissionen sind seit 1990 um 18 % gesunken, während ihre Wirtschaft insgesamt um 48 % gewachsen ist und der von der europäischen Fertigungsindustrie geschaffene Mehrwert beträchtlich zugenommen hat.

Frage 9:

Wie kann die EU am besten in Prozesse und Initiativen außerhalb der Rahmenkonvention investieren und diese fördern, um den Weg für ein ehrgeiziges und wirksames Übereinkommen für 2015 zu bereiten?

6. KONSULTATION VON INTERESSENTRÄGERN

Mit dieser konsultativen Mitteilung soll zwischen Mitgliedstaaten, EU-Organen und Interessenträgern innerhalb und außerhalb der Europäischen Union eine breite Diskussion über die Ausrichtung des für 2015 vorgesehenen Klimaschutzübereinkommens für die Zeit nach 2020 angestoßen werden. Die Standpunkte der Interessenträger werden auf einer für das Frühjahr 2013 anberaumten und speziell diesem Thema gewidmeten Interessenträgerkonferenz und im Rahmen einer öffentlichen Online-Konsultation bekanntgegeben¹.

Zusammen mit den Mitgliedstaaten wird die Kommission außerdem Sensibilisierungskampagnen und öffentliche Debatten in den Mitgliedstaaten organisieren. Um die Standpunkte Nicht-EU-Partner in Erfahrung zu bringen, wird sie diese konsultative Mitteilung auch auf internationalen Tagungen präsentieren und erörtern.

¹ http://ec.europa.eu/clima/consultations/0016/index_en.htm.