

**Dr. Michael Zschiesche**

---

### **Der Pariser Klimavertrag – Rechte haben und Rechte durchsetzen**

Der Rauch ist verflogen. Der Moment der Erleichterung, sich schlussendlich in Paris auf ein gemeinsames Papier geeinigt zu haben, ist vorüber. Das Positive überwiegt. Die weltweite Staatengemeinschaft hat aus dem Fiasko von Kopenhagen, wo man 2009 ohne konkretes Ergebnis auseinanderging, gelernt. Die UN-Diplomatie ist zu Leistungen imstande, die ihr im Vorfeld kaum jemand zugetraut hätte. Die Analysen und Bewertungen des Pariser Klimavertrages sind im Gange.<sup>1</sup> Obgleich das Positive allerorten überwiegt, gibt es auch kritische Stimmen. Neben den in Paris paraphierten Absichtserklärungen und Zielvorstellungen der 195 Staaten stellt sich die Frage, wie die vereinbarten Ziele überprüft und durchgesetzt werden. Bereits das Kyoto-Protokoll, welches 1997 unterzeichnet und erst 2005 (ohne die USA) in Kraft trat, warf die Frage auf, wie die international vereinbarten Ziele überprüft werden und welche Sanktionsmechanismen gegen Verletzungen aus dem Vertrag greifen. Diese Frage ist bis heute offen. Bis 2011 haben 191 Staaten das Kyoto-Protokoll<sup>2</sup> ratifiziert. Es wird, nach der Verlängerung in Katar 2012, bis 2020 gelten. Erst dann greift das im Dezember 2015 vereinbarte Pariser Klimaschutzabkommen (diesmal mit den USA!).

### **Pariser Klimaschutzabkommen – Was ist anders als beim Kyoto-Protokoll?**

Im Unterschied zu Kyoto wurde in Paris ein anderer Ansatz zur Reduktion von Treibhausgasen gewählt. Die beteiligten Staaten meldeten im Vorfeld freiwillig Ziele zur Emissionsminderung (INDC's = intended nationally determined contributions) oder auch pledges (Versprechen). Diese fielen je nach Leistungsfähigkeit und Ambitioniertheit sehr unterschiedlich aus. Insgesamt haben 186 Staaten freiwillige Selbstverpflichtungen zum Klimaschutz vorgelegt, die dann in den Paris-Vertrag eingegangen sind.<sup>3</sup>

In Paris wurde nun von den beteiligten 195 Staaten beschlossen, den Temperaturanstieg auf unter 2 Grad, möglichst sogar bis maximal 1,5 Grad im Vergleich zur vorindustriellen Zeit zu

---

<sup>1</sup> Stellvertretend für Viele: Bals, Kreft, Weischer (Germanwatch), Wendepunkt auf dem Weg in eine neue Epoche der globalen Klima- und Energiepolitik, die Ergebnisse des Pariser Klimagipfels COP 21, Januar 2016.

<sup>2</sup> Das Kyoto-Protokoll trägt den Namen: Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen. Es ist benannt nach dem Ort der Konferenz in Japan am 11. Dezember 1997 und dient zur Ausgestaltung der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC), die das Ziel des Klimaschutzes verfolgt.

<sup>3</sup> siehe [www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx](http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx); die Bundesrepublik Deutschland hat zusammen mit den 27 anderen Staaten der Europäischen Union versprochen, bis 2030 die CO<sub>2</sub>-Emissionen um 40 % im Vergleich zu 1990 zu senken.

begrenzen. Klar ist, dass die hierfür vorliegenden INDC`s noch nicht ausreichen. Dennoch ist auch klar, dass die Ziele besser als im Kyoto-Protokoll überprüft werden müssen. So wurde in Paris beschlossen, alle fünf Jahre, beginnend mit 2020, die INDC`s zu überprüfen und anzupassen (zu verschärfen). Industriestaaten sollen vorangehen. Sie sollen quantifizierbare Verpflichtungen zur CO<sub>2</sub>-Minderung vorlegen. Zur Überprüfung der CO<sub>2</sub>-Verpflichtungen wird bis 2020 ein weltweit einheitliches Berichtssystem aufgebaut. Industrieländer stellen zudem ab 2020 jährlich 100 Milliarden Dollar für Entwicklungsländer zur Verfügung, um konkrete Klimaschutzmaßnahmen umsetzen zu können. Im Pariser Vertrag wurde normiert, dass besonders bedrohte Staaten im Fall klimabedingter Schäden unterstützt werden (Aufbau von Frühwarnsystemen und Klimarisikoversicherungen).

Neben den inhaltlichen Verpflichtungen des Pariser Abkommens sind die eingegangenen Transparenzverpflichtungen hervorzuheben. So sollen die Vertragsparteien die Beteiligung und den Zugang zu Informationen für die Öffentlichkeit verbessern. Zudem enthält das Paris-Abkommen die Verpflichtung, verstärkt Bildungsmaßnahmen zu Klimaschutz und Klimawandel vorzunehmen. Interessant ist die Verpflichtung der Staaten, gemäß Art. 13 einen Transparenzrahmen zur Ausgestaltung der Pariser Verpflichtungen einzurichten. Dieser soll die Veröffentlichung sämtlicher Informationen, Berichte und Mitteilungen über erreichte und ggf. nicht erreichte Fortschritte ebenso beinhalten, wie Methoden zur Ermittlung der CO<sub>2</sub>-Emissionen.

Im Vergleich zum Kyoto-Protokoll neu ist auch, dass gemäß Art. 15 ein Beschwerdemechanismus eingerichtet werden soll (compliance). Dieser könnte im Laufe der Zeit dann zu einem internen Überprüfungsorgan eingerichtet werden, der beispielsweise im Kyoto-Protokoll fehlte. Progressive Compliance-Mechanismen aus internationalen Verträgen wie der Aarhus-Konvention<sup>4</sup> könnten so als Modell dienen, um Druck auf Staaten auszuüben, die ihren Verpflichtungen aus dem Pariser Abkommen nicht nachkommen.

### **Was fehlt im Pariser Abkommen?**

Das Pariser Abkommen enthält freiwillige Verpflichtungen (INDC`s) zum Klimaschutz. Dass diese nicht ausreichen, um selbst die im Pariser Vertrag normierten Ziele (Begrenzung auf 1,5 - 2 Grad) zu erfüllen, ist bereits analysiert worden.<sup>5</sup> Wenn die bereits unzureichenden freiwilligen Ziele allerdings verfehlt würden (wie von einigen Staaten (u.a. Kanada, Australien, Spanien, Österreich) im Kyoto-Protokoll die seinerzeit bindenden Ziele), drohte eine deutlich stärkere Erwärmung, als derzeit international diskutiert. Zugleich wird der Vertrag erst ab 2020 in Kraft treten. Hierfür müssen alle 195 Staaten den Vertrag zunächst durch ihre

---

<sup>4</sup> Die Aarhus-Konvention ist das am 25. Juni 1998 in der dänischen Stadt Aarhus unterzeichnete und am 30. Oktober 2001 in Kraft getretene Übereinkommen der Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, siehe [www.aarhus-konvention.de](http://www.aarhus-konvention.de)

<sup>5</sup> Siehe hierzu: <http://www.wbgu.de/presse-termine/presseerklarungen/2015-12-12-presseerklarung/>

Parlamente ratifizieren lassen, um sie innerstaatlich umsetzen zu können. Dies wird einige Jahre dauern. In manchen Staaten (z.B. USA) könnte bei geänderten politischen Mehrheitsverhältnissen das Abkommen in Frage gestellt werden. In Kraft tritt das Pariser Klimaschutzabkommen, wenn 55 Mitglieder der Klimarahmenkonvention, die für 55 % der globalen bilanzierten Treibhausgasemissionen verantwortlich sind, es durch ihren nationalen Parlamente akzeptiert haben. Ob dies bereits 2020 geschehen kann, ist derzeit nicht absehbar. Das Kyoto-Protokoll brauchte 8 Jahre, um es von der Vertragsunterzeichnung 1997 bis zur Ratifizierung der vereinbarten Staatenzahl und CO<sub>2</sub> Menge 2005 endlich in Kraft zu setzen.

Was im Pariser Abkommen ebenfalls fehlt, sind deutliche Signale für den Vorrang erneuerbarer Energien. An keiner Stelle des Vertrages wird der Ausstieg aus den für den CO<sub>2</sub>-Anstieg besonders verantwortlichen Industrien (Kohle, Öl, Gas) erwähnt oder gar normiert. Der Vorrang erneuerbarer Energien kommt im Pariser Vertrag nicht vor. Erneuerbare Energien werden nicht einmal erwähnt. Die Industriestaaten haben zudem keinerlei Haftung für bereits eingetretene Schäden durch Klimaänderungen in besonders betroffenen Staaten übernommen.

### **Zivilgesellschaft kommt immer mehr Kontrollfunktion bei internationalen Verträgen zu**

Auch das Pariser Klimaschutzabkommen wirft trotz der Einrichtung eines Compliance-Mechanismus die Frage auf, wer nun die freiwilligen Verpflichtungen der Staaten kontrolliert? Hier kommen die Öffentlichkeit und die Zivilgesellschaften ins Spiel. Nur die Zivilgesellschaft besitzt die notwendige Legitimation einer Gesellschaft, die Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen effektiv überprüfen zu können. Zwar ist auch vorstellbar, dass im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland einzelne Länder eine solche Watch-Dog Funktion übernehmen, aber realistisch ist dies nicht. Die Möglichkeit, Klagen gegen unzureichende Umsetzungen nationaler Klimaschutzziele vornehmen zu können, stößt in Deutschland zwar auf Schwierigkeiten. Allerdings wurden in den letzten Jahren die Zugangsmöglichkeiten für anerkannte Umweltorganisationen deutlich verbessert und somit auch Klagen ermöglicht, die umfassende Überprüfungen unterlassender staatlicher Maßnahmen beinhalten. Als jüngstes Beispiel einer Klimaschutzklage gegen unzureichende Maßnahmen der Regierung im Bereich Klimaschutz können die Niederlande dienen.<sup>6</sup> Hier haben 900 Bürgerinnen und Bürger im Sommer 2015 ein Urteil erstritten, welches international Aufmerksamkeit erregte und als Modell für die Überprüfung der eigenen Regierung dienen kann. In den Niederlanden zeichnet sich ab, dass bis 2020 nur 17 Prozent der Treibhausgasemissionen von 1990 eingespart werden. Dies, so die Klärgemeinschaft unter der Führung der Umweltstiftung Urgenda werde der Verantwortung eines Industrielandes im Kampf gegen den Klimawandel nicht gerecht. Dies sahen auch die Richter am Den Haager Gericht. In ihrer Begründung führten die Richter aus, dass der Staat dafür Sorge tragen müsse, dass

---

<sup>6</sup> <http://www.klimaretter.info/politik/hintergrund/19070-niederlande-klimaschutz-illegal-schwach>

der Ausstoß der klimaschädlichen Gase sich statt um 17 % um mindestens 25 % verringern müsse. Damit verurteilte erstmals in Europa ein Gericht eine Regierung wegen unzureichender Umsetzung nationaler Klimaschutzziele. In der Bundesrepublik Deutschland hat die Bundesregierung bislang kein Klimaschutzgesetz mit verbindlichen Zielen verabschiedet. Die Aktionspläne Klimaschutz der Bundesregierung bis 2020 bzw. bis 2050 als unverbindliche Absichtserklärungen enthalten viele Einzelmaßnahmen, stellen aber keinen verbindlichen Überprüfungsmechanismus zur Verfügung.<sup>7</sup> Zwar ist es grundsätzlich begrüßenswert in Dialogprozessen mit der Zivilgesellschaft, mit Kirchen und Gewerkschaften zu einvernehmlichen Zielstellungen und Reduktionsmaßnahmen zu gelangen. Es ist aber sicherlich auch wichtig, dass alle Umweltorganisationen sich gerichtliche Überprüfungsmöglichkeiten, ob die tatsächlichen Ziele zur CO<sub>2</sub> Einsparung erreicht wurden, offenhalten. Dies kann letztlich auch der Bundesregierung helfen, Blockaden in einzelnen Sektoren (z.B. Verkehr und Landwirtschaft) zu durchbrechen.

### **Ausblick**

Das Pariser Abkommen zum Klimaschutz zeigt, dass sich vernünftiges Handeln international durchsetzen kann. Klimaschutz ist ein anerkanntes globales Ziel. Das Pariser Abkommen zeigt aber auch, dass die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen keine Selbstverständlichkeit darstellt, sondern ein hartes Ringen und einen unablässigen Kampf voraussetzt. Ob freiwillige Verpflichtungen hier weiterhelfen, darf bezweifelt werden. Die staatlichen Instrumente sind teilweise viel zu schwach, um gegen Interessen der Großindustrie und der Konzerne sowie der Finanzwirtschaft wirksam eingesetzt werden zu können. Allerdings könnte Klimaneutralität immer stärker zu einem vorrangigen Ziel der Finanzwirtschaft und der Großkonzerne werden und zu einem Umsteuern führen (siehe Eon und RWE in Deutschland). Die rechtlichen Möglichkeiten der Umweltverbände und anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen können auch in Deutschland dazu beitragen, dass schneller als bislang eingegangene Ziele und Verpflichtungen der Regierungen (auf Bundes- und Landesebene) eingehalten werden. Am Ende käme dies allen zugute.

### **Autor**

*Dr. Michael Zschiesche ist Leiter des Fachgebiets „Umweltrecht & Partizipation“ sowie Vorstandssprecher und geschäftsführender Vorstand des Unabhängigen Institutes für Umweltfragen (UfU). Zudem ist er Redakteur der UfU-Zeitschrift. Arbeitsschwerpunkte von Dr. Michael Zschiesche sind: Projektleitung nationaler und internationaler Umweltprojekte, allgemeines Umweltrecht, Öffentlichkeitsbeteiligung & Bürgerrechte im Umweltschutz, Umweltin-*

---

<sup>7</sup> <http://www.bmub.bund.de/service/publikationen/downloads/details/artikel/aktionsprogramm-klimaschutz-2020/>

*formationsrecht, Organisationsentwicklung, Umweltgeschichte, daneben: Moderation von Bürgerbeteiligungsprozessen (Zukunftswerkstatt, Konsensuskonferenz, Szenarioworkshop).*

**Kontakt:** [recht@ufu.de](mailto:recht@ufu.de)

**Redaktion**

**BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland**

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel: 030 62980-115

[newsletter@b-b-e.de](mailto:newsletter@b-b-e.de)

[www.b-b-e.de](http://www.b-b-e.de)