

Wolfgang Obergassel, Christof Arens, Lukas Hermwille, Nicolas Kreibich, Florian Mersmann, Hermann E. Ott, Hanna Wang-Helmreich

23. November 2016

Gute Zeichen, schlechte Zeichen **Eine erste Bewertung der** **UN-Klimakonferenz in Marrakech**

1 Gesamtsituation

Vom 7. bis 18. November fand in Marrakech die zweiundzwanzigste Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties, COP) der UN-Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) statt. Aufgrund des schnellen Inkrafttretens des Übereinkommens von Paris fand zudem auch die erste Konferenz der Vertragsstaaten dieses Übereinkommens statt (Conference of the Parties serving as Meeting of the Parties to the Paris Agreement, CMA).

Die Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten war für die internationalen Klimaverhandlungen ein Schock, der den weiteren Prozess überschattete. Trump hatte in der Vergangenheit den Klimawandel als einen von China propagierten „Schwindel“ bezeichnet und angekündigt, das Übereinkommen von Paris aufzukündigen und die US-Klimapolitik abzuwickeln. Es steht zu befürchten, dass sich die USA aus der internationalen Klimapolitik zurückziehen oder eventuell sogar zum Saboteur der internationalen Verhandlungen werden.

Im Laufe der Konferenz signalisierten allerdings fast alle anderen Staaten, dass sie das Übereinkommen weiterhin ernst nehmen und sich durch die Wahl Donald Trumps nicht irritieren lassen. Dies spiegelt sich auch in der Abschlusserklärung der Konferenz wieder, der sogenannten *Marrakech Action Proclamation* (MAP). Gleich im ersten Absatz bekräftigen die Staaten „*a shift towards a new era of implementation and action on climate and sustainable development*“.

Neben diesen rhetorischen Signalen gab es auch handfestere Indizien dafür, dass die Mehrheit der Staaten an den Zielen des Übereinkommens von Paris festhält. Hervorzuheben sind hierbei die Langfriststrategien, die eine ganze Reihe von Ländern in Marrakech vorgelegt haben. Deutschland war mit dem in letzter Sekunde verabschiedeten Klimaschutzplan 2050 eines dieser Länder. Trotz einiger inhaltlicher Schwächen wurde der deutsche Plan international sehr positiv aufgenommen, insbesondere auch wegen des umfassenden Prozesses, der dem Plan vorausging. Neben Deutschland haben auch Kanada, Mexiko und die USA solche Langfriststrategien vorgelegt. Darüber hinaus haben 22 Länder und zahlreiche Städte, Regionen und Unternehmen eine „2050 Pathways Platform“ gegründet und angekündigt, solche Langfriststrategien ausarbeiten zu wollen. Es steht zu hoffen, dass genügend weitere europäische Länder solche Pläne entwickeln, um auf die EU als Gesamtkonstrukt genügend Druck für eine Stärkung ihrer Pläne möglichst noch vor 2018 auszuüben. Nachdem die USA voraussichtlich wieder als Zugpferd ausfallen wird, benötigt der globale Klimaschutz dringend eine ambitionierte EU.

Ein weiterer Höhepunkt in Marrakech war die Erklärung des Climate Vulnerable Forums, der Vereinigung der Länder, die gegenüber den Folgen des Klimawandels am verwundbarsten sind. Mitglieder des Forums sind unter anderem kleine Inselstaaten sowie die am wenigsten entwickelten Länder. Alle 47 Mitgliedsstaaten haben angekündigt, so schnell wie möglich 100 Prozent erneuerbare Energien erreichen zu wollen. Zwar haben diese Länder nur einen relativ geringen Anteil an den globalen Emissionen, allerdings stellt diese Ankündigung der weltweit ärmsten Staaten die bisherige Haltung auf den Kopf, dass ehrgeiziger Klimaschutz nicht mit wirtschaftlicher Entwicklung und Armutsbekämpfung vereinbar sei.

In Marrakech hat sich außerdem ein bestehender Trend weiter fortgesetzt: Die Rolle von nicht-staatlichen Akteuren sowie sub-nationalen Körperschaften (Städte und Gemeinden, Provinzen, Bundesländer etc.) wird immer wichtiger. Auch die *Marrakech Action Proclamation* hebt dies prominent hervor. Auf Initiative der sogenannten *High-Level Champions* Laurence Tubiana (Frankreich) und Hakima El Haite (Marokko) wurde außerdem die sogenannten *Marrakech Partnership for Global Climate Action* begründet, die diese Beiträge in Zukunft besser strukturieren soll.

Insgesamt scheint deshalb das Übereinkommen von Paris einigermaßen resilient gegen den Schock der US-Wahl zu sein. Die Transformationsdynamik ist weiterhin da. In der Zukunft wird es darum gehen, ob und wie diese Dynamik durch die UNFCCC und das Paris Agreement auch ohne die USA oder sogar gegen ihren Widerstand weiter kanalisiert werden kann.

2 Verhandlungsthemen

2.1 Implementierung des Übereinkommens von Paris

Vor allem die schnelle Ratifizierung des Übereinkommens von Paris durch die USA und China, die ein gemeinsames Vorgehen verabredet hatten, hatte dem Ratifizierungsprozess weltweit ungeheure Beschleunigung verschafft. Präsident Obama etwa hatte seine Unterschrift sicherheitshalber noch vor der Wahl geleistet. Schon viel früher als erhofft wurde deshalb das Übereinkommen von Paris von einer ausreichenden Zahl von Staaten ratifiziert und trat somit schon am 4. November 2016 in Kraft, rechtzeitig vor Beginn der Klimakonferenz in Marrakech. Damit hatte in Paris noch niemand gerechnet – bis das Kyoto Protokoll in Kraft trat, dauerte es acht Jahre. Tatsächlich stellte dieser Erfolg die Verhandlungen vor einige prozedurale Herausforderungen: Ursprünglich sollte das umfassende Regelwerk zum Übereinkommen von Paris erst in den kommenden Jahren entwickelt und dann von der ersten Konferenz der Vertragsparteien (CMA1) verabschiedet werden. Da diese nun schon in Marrakech eröffnet wurde, war es nicht möglich, diese Entscheidungen vorzubereiten.

Die Lösung dieses „Luxusproblems“ liegt nun darin, dass man sich geeinigt hat, die CMA1 formal nur auszusetzen, sie in einer zweiten Phase Ende 2017 weiterzuführen und erst 2018 (Phase 3) zu beenden. Gleichzeitig besteht darin auch der wichtigste Fortschritt von Marrakech in Hinblick auf die Implementierung des Übereinkommens von Paris. Die Staaten haben ein detailliertes Arbeitsprogramm für das Kleingedruckte des Übereinkommens sowie einen klaren zeitlichen Fahrplan beschlossen. Inhaltliche (Vor-)Entscheidungen hierzu sind in Marrakesch nicht gefällt worden. Das war aber auch nicht erwartet worden und würde darüber hinaus auch dem in den Verhandlungen vorherrschenden Prinzip „*nothing is agreed until everything is agreed*“ widersprechen.

Nachdem das „Luxusproblem“ des schnellen Inkrafttretens nun gelöst wurde, werden die weiteren Verhandlungen im Vergleich zu den Kyoto-Verhandlungen nun einen wichtigen Vorteil haben: Da das Abkommen schon in Kraft ist, besteht kein Risiko, die Ratifizierung wichtiger Staaten durch Zugeständnisse bei den Detailregelungen „erkaufen“ zu müssen.

2018 wird auch noch aus einem anderen Grund der nächste wichtige Moment der internationalen Klimaverhandlungen werden. Für dieses Jahr ist der sogenannte *Facilitative Dialogue* angesetzt. Dieser setzt den Rahmen, in dem die Länder vor dem Hintergrund des gleichzeitig erscheinenden IPCC-Sonderberichts zum 1,5°C-Ziel ihre nationalen Klimaschutzziele überprüfen und verschärfen sollen. Die Zivilgesellschaft beginnt schon jetzt, für diesen Moment öffentlicher Aufmerksamkeit Druck aufzubauen. Die Deklaration der Staaten des Climate Vulnerable Forum beinhaltet nicht nur ein Bekenntnis zu 100 Prozent erneuerbare Energie, sondern auch das Versprechen, dass die Staaten ihre Klimaschutzziele so schnell wie möglich überprüfen und verschärfen wollen. Argentinien hat diesen Überprüfungsprozess sogar schon begonnen. Es ist stark zu hoffen, dass auch die EU zum Anlass des *Facilitative Dialogue* 2018 ihr Klimaschutzziel für 2030 noch einmal verschärft. Das gleiche gilt für alle anderen großen Emittenten.

2.2 Klimafinanzierung

Die Industrieländer haben Lehren aus dem Fiasko gezogen, das sie in Paris mit der Bewertung ihrer finanziellen Beiträge erlitten hatten. Im Vorfeld der Pariser Konferenz war ein Bericht der OECD und der Climate Policy Initiative erschienen, der den Industrieländern schon große Fortschritte auf dem Weg zum Finanzierungsziel von 100 Milliarden US-Dollar in 2020 bescheinigte. Die Entwicklungsländer jedoch hatten diesen Bericht unter anderem auf Grund von methodischen Diskrepanzen scharf kritisiert. Der jetzt erstellte „Fahrplan“ zur Erreichung des 100-Milliarden-Ziels ist wesentlich differenzierter und findet offenbar auch mehr Zustimmung bei den Entwicklungsländern. Allerdings stellt sich nach wie vor die Frage, wie die globale Klimafinanzierung in Zukunft berechnet und bewertet wird. Hier hat die CMA noch viel Arbeit vor sich. In Marrakech hat es hierzu erste Gespräche gegeben, die jedoch noch nicht weit geführt haben.

2.3 Adaptation

Weiterhin ist die Finanzierung für Anpassungsmaßnahmen nicht gesichert. Insbesondere für Entwicklungsländer ist dies aber ein wichtiger Baustein. In Marrakech kristallisierte sich dieser Streit an der Zukunft des *Adaptation Fund*. Bis zur letzten Sekunde wurde in Marrakech darüber gestritten, ob und wie dieser Fonds, der unter dem Kyoto-Protokoll eingerichtet wurde, in das Übereinkommen von Paris überführt werden könnte. Von Seiten der Industriestaaten wurden formale Argumente gegen eine Überführung vorgebracht (der Fonds wird aus einer Abgabe auf den Clean Development Mechanism (CDM) des Kyoto-Protokolls gespeist), die aber nicht stichhaltig sind (denn der CDM ist nur eine Form der Finanzierung). Diese Diskussion trübte die Stimmung der ärmeren Staaten im Marrakech deutlich ein. In letzter Minute wurde jedoch entschieden, den Adaptation Fund nun auch unter dem Dach des Übereinkommens von Paris fortzuführen.

2.4 Kooperationsmechanismen unter dem Übereinkommen von Paris (Art.6)

In Marrakech gab es bzgl. möglicher Kooperationsmechanismen einen sehr informativen Meinungsaustausch. Die Vorstellungen zur Ausgestaltung der Mechanismen liegen aber sehr weit auseinander. Einige Länder wollen die Fortführung des CDM

unter anderen Vorzeichen, andere setzen auf die Verknüpfung von nationalen Emissionshandelssystemen, viele südamerikanische Länder wollen im Grunde überhaupt keine marktwirtschaftliche Kooperation. Besonders kontrovers wurden Fragen der Governance (pro und contra zentrale Regulierung) sowie der Verrechnung von Emissionstransfers diskutiert. Auf der Zwischenkonferenz im Juni 2017 wird der Austausch fortgeführt. Insgesamt wurde aber deutlich, dass die Einführung dieser Instrumente noch in weiter Ferne liegt.

3 Fazit

Insgesamt war Stimmung in Marrakesch nach dem ersten ‚Trump-Schock‘ positiv und es wurde konstruktiv gearbeitet. Es bleibt nun abzuwarten, wie die internationale Klimapolitik der USA sich ausgestaltet. Selbst wenn es nicht zum Austritt der USA aus dem Übereinkommen von Paris oder gar der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) kommt, werden die USA in den nächsten mindestens vier Jahren voraussichtlich als progressiver Kooperationspartner ausfallen. Für den internationalen Prozess ist es deshalb extrem wichtig, dass die Rolle des Zugpferds der Klimaverhandlungen nicht unbesetzt bleibt. Deutschland ist hier nicht nur als progressive Stimme in der EU gefragt, sondern könnte und sollte auch während seiner G20-Präsidentschaft im nächsten Jahr eine Führungsrolle einnehmen. Auch China könnte das entstehende Machtvakuum füllen, hat es doch ein hohes Eigeninteresse an Klimaschutz sowie starken Einfluss auf viele Entwicklungsländer. Es gilt jedoch, nicht nur das Machtvakuum, sondern auch die Lücken in der Klimafinanzierung zu füllen, die die USA höchstwahrscheinlich hinterlassen werden.

Ein weiterer vielversprechender Ansatz ist die weitere Stärkung von nicht-staatlichen und sub-nationalen Akteuren im Prozess. Gerade in den USA gibt es hier eine starke Bewegung, nicht nur von progressiven Bundesstaaten wie Kalifornien und einigen Staaten an der Ostküste, sondern auch lokal und unter Unternehmen. Wenn es gelingt, diese Akteure noch stärker in den internationalen Prozess einzubinden, könnte dies die Lücke, die die USA voraussichtlich auf Bundesebene hinterlassen, stark verringern. Bisher ist zwar die Anerkennung solcher Aktivitäten immer mehr gewachsen. Es fehlen jedoch nach wie vor Mittel und Wege, die Aktivitäten mit dem formalen Verhandlungsprozess zu verschränken.

Die Auswirkungen der US-Wahl auf die internationalen Verhandlungen werden sich erst im Laufe des kommenden Jahrs abzeichnen. Erst dann wird sich also zeigen, ob die guten oder die schlechten Zeichen überwiegen. Einerseits wird deutlich werden, wie die neue Verhandlungsführung der USA agiert und ob sie tatsächlich versuchen wird, den Prozess aktiv zu torpedieren. Andererseits bleibt abzuwarten, wie die anderen Staaten auf die Wahl reagieren. Ob also der kämpferische Geist von Marrakech erhalten bleibt - denn die Verhandlungsmandate der Delegationen für Marrakech standen schon vor der Wahl Donald Trumps fest. Zumindest auf der Arbeitsebene haben die Staaten daher ihre Mandate abgearbeitet. Ob sie für zukünftige Verhandlungsrunden jedoch wieder ähnlich konstruktive Mandate erhalten, ist noch offen. Hier wird sich zeigen, wie lang der Schatten der US-Wahl wirklich ist.

Sollte die USA unter Donald Trump tatsächlich den internationalen Verhandlungsprozess erheblich behindern, werden Allianzen von Vorreiterstaaten, die innerhalb und außerhalb der UNFCCC und des Pariser Abkommens in Form von Klimaclubs

international kooperieren und ihre Klimaschutzbemühungen verstärken bzw. beschleunigen, wichtiger denn je. Einige solcher Allianzen sind bereits in Marrakesch in Erscheinung getreten. Dazu gehören vor allem die „*High Ambition Coalition*“ mit ihrem Statement unmittelbar nach der US-Wahl, das *Climate Vulnerable Forum* mit seiner "*Marrakech Vision*" und die "*2050 pathways platform*", zu der sich die Staaten zusammengefunden haben, die in Marrakesch ihre Langfriststrategien vorgestellt haben.

4 Die nächsten Verhandlungsrunden

Die nächste COP findet unter der Präsidentschaft der Republik Fidschi in Bonn statt. Der Veranstaltungsort in Bonn ist allerdings verhältnismäßig klein und bietet wenig Kapazität für temporäre Erweiterungen. Es steht deshalb zu erwarten, dass deutlich weniger Teilnehmer zugelassen werden als in diesem Jahr, was üblicherweise zu Lasten der Akteure aus der Zivilgesellschaft geht.

Für die darauf folgende wichtige COP24 in 2018 hat sich erneut Polen beworben – es wäre die dritte COP innerhalb von 10 Jahren in Polen. Die bisherigen COPs unter polnischer Leitung sind nicht als Meilensteine im Gedächtnis geblieben, und die polnische Politik ist latent klimaskeptisch und stark Kohle-orientiert. Eine starke Präsidentschaft wäre allerdings gerade für die COP in 2018, dem Jahr der ersten echten Bestandsaufnahme bisheriger Anstrengungen aller Länder (*Facilitative Dialogue*), ein wichtiger Erfolgsfaktor.

Das Wuppertal Institut wird im Dezember eine ausführliche Auswertung der Marrakech-Konferenz vorlegen.