

// Ulrike Will (HTWK Leipzig), Cornelia Manger-Nestler (HTWK Leipzig)
// Martin Kesternich (ZEW Mannheim und Universität Kassel)

Pariser Klimaschutzabkommen – Berichtsstandards und Begleitanalysen nationaler Klimaschutzbeiträge stärken

Das Pariser Abkommen fordert, die durchschnittliche globale Erderwärmung auf maximal 2 °C zu begrenzen und eine Begrenzung auf 1,5 °C anzustreben (Art. 2(1)(a) Pariser Abkommen). Anders als bisherige Klimaschutzabkommen definiert das Abkommen jedoch keine materiellen Verpflichtungen für einzelne Vertragsparteien; vielmehr formulieren diese ihre Ziele für Treibhausgasbegrenzungen und Maßnahmen zur Zielerreichung individuell in den national bestimmten Beiträgen. Die Nationally Determined Contributions (NDCs) stehen gleichsam zwischen Recht und Politik. Sie müssen alle fünf Jahre im öffentlich zugänglichen NDC-Register eingereicht werden (Art. 4(9) Pariser Abkommen). Mittlerweile haben alle 193 Vertragsparteien ein NDC eingereicht. Allerdings formuliert das Regelbuch zum Pariser Abkommen nur einige, zumeist unverbindliche Berichtsstandards für die NDCs (Enhanced Transparency Framework). Völkerrechtlich bindend ist lediglich die Absicht, die NDCs zu erreichen, nicht ihre tatsächliche Einhaltung, wodurch nationale Gestaltungsspielräume praktisch kaum eingeschränkt werden. Diese Form der selbstbestimmten Lastenverteilung führt dazu, dass die Compliance einzelner Staaten mit den kollektiven Klimazielen nicht bewertet werden kann. Der Policy Brief zeigt, wie einheitlichere Strukturvorgaben und begleitende empirische Analysen der NDCs die Bewertung einzelstaatlicher Klimaschutzbeiträge erleichtern können. Die Betrachtung orientiert sich am geltenden Völkerrecht, wobei die freiwillige Einhaltung der NDCs sowie deren weite Ausgestaltungsmöglichkeiten nicht in Frage gestellt werden.



HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

- Die Lastenverteilungskriterien des Pariser Abkommens sind bislang zu unbestimmt und werden von diskretionären Kriterien der Vertragsparteien dominiert. Unzureichende Klimaschutzbeiträge können daher nicht auf einzelne, sondern nur auf alle Vertragsparteien bezogen werden (kollektive Verantwortung).
- Das Regelbuch zum Pariser Abkommen vereinheitlicht ansatzweise die Berichtsstandards der NDCs. Diese prozedurale Vorstrukturierung sollte weiter fortgeführt und auch im Bereich Lastenverteilung ausgebaut werden. Dies wäre mit den selbstbestimmten Inhalten und der Unverbindlichkeit der NDCs vereinbar.
- Das NDC-Register sollte um eine verstetigte, detaillierte und am bestehenden Klimaschutzrecht orientierte Datenanalyse ergänzt werden, um Transparenzspielräume bestmöglich zu nutzen und den Kapazitätsaufbau in Entwicklungsländern zu erleichtern.

NATIONAL DEFINIERTE LASTENVERTEILUNG OHNE NATIONALE UMSETZUNGSPFLICHT

Vor der ersten globalen Bestandsaufnahme (Global Stocktake) gemäß dem Pariser Abkommen 2023 zeichnet sich ab, dass die aktuellen national bestimmten Beiträge (NDCs) voraussichtlich nicht ausreichen werden, um das 2°C-Ziel dauerhaft einzuhalten (Emissionslücke). Einzelne Staaten lassen sich dafür jedoch nur schwer zur Verantwortung ziehen, da die Lastenverteilungsregeln hierfür bisher zu unbestimmt sind. Abkommen und Regelbuch definieren Lastenverteilung durch das Prinzip gemeinsamer, aber unterschiedlicher Verantwortlichkeiten, durch vage Begriffe (Billigkeit, Fairness, „Klimagerechtigkeit“) und operationalisierende Kriterien (Fähigkeiten/Entwicklungsstand, Verantwortlichkeit für und Verletzlichkeit durch den Klimawandel). Sie ermöglichen zudem die Einbeziehung frei definierbarer nationaler Umstände. Da diese Kriterien unspezifisch und nicht gegeneinander abgewogen sind, lässt sich daraus keine einheitliche Lastenverteilungsfel ableiten.

Auch ermöglicht das Fortschrittsgebot, wonach jeder Staat kontinuierlich Fortschritte machen und die „höchstmöglichen Ambitionen“ mit seinem NDC leisten muss (Art. 4(3) Pariser Abkommen), keine Bestimmung der individuellen Verantwortlichkeiten am kollektiven Klimaschutzziel. Zwar könnte das Fortschrittsgebot weit auslegt werden, so dass ein Staat alles leisten müsste, was er nach objektiven Maßstäben zu leisten vermag. Indes bliebe auch dann offen, welche Kriterien in die Bewertung des jeweils „Höchststmöglichen“ einfließen und wodurch bzw. wie stark die Möglichkeiten eines Staates eingeschränkt sein können. Selbst neutrale, messbare Kriterien zur Erfassung der jeweiligen Möglichkeiten (etwa wirtschaftliche Leistungsfähigkeit) implizieren in ihrer Anwendung oder Gewichtung im Vergleich zu anderen Kriterien eine Wertung, die die Spielräume des Pariser Abkommens unzulässig einschränkt.

Fraglich ist bereits, ob das Fortschrittsgebot auf Treibhausgasbegrenzungen zu beschränken ist. Dem Wortlaut nach sind „Fortschritt“ und „höchstmögliche Ambition“ weiter zu fassen, denn sonst würde das Abkommen hier von „Treibhausgasbegrenzungen“ bzw. „Treibhausgasreduktionen“ sprechen (wie Art. 4(1) und (4) Pariser Abkommen). Selbst Art. 4(4) formuliert letztere als Empfehlung, nicht als Pflicht, auch für Industrieländer. Folgerichtig erfassen die vorgenannten Begriffe alle möglichen Klimaschutzanstrengungen, z. B. auch den Kapazitätsaufbau oder Institutionengründungen.

Mindestanstrengungen für „Fortschritte“ sind nur insoweit definiert, als dass die Vertragsparteien nicht hinter bisherige Zugeständnisse zurückfallen sollen, d. h. Staaten ohne Treibhausgasbegrenzungen müssen Emissionen auch mit dem Fortschrittsgebot nicht begrenzen. Zudem steht das Fortschrittsgebot unter dem Vorbehalt der durch die jeweiligen Vertragsparteien definierten und gewichteten Fähigkeiten und Möglichkeiten sowie der jeweiligen „nationalen Umstände“. Eine Überprüfung dieser Kriterien von außen ist nicht vorgesehen, praktisch schwierig und würde letztlich auch nicht zu Sanktionen führen. Ausbleibende Fortschritte sind daher leicht zu rechtfertigen (z. B. durch die Corona-Krise oder Entwicklungsziele).

Selbst wenn die Vertragsparteien das Fortschrittsgebot als Pflicht zur kontinuierlichen Treibhausgasreduktion ansähen, könnten sie niedrigere Beiträge als die tatsächlich leistbaren angeben oder ihre Beiträge langsamer steigern als möglich, um Handlungsspielräume zu wahren und hohe oder teure Emissionsreduktionen in Zukunft zu vermeiden. Rechtlich ließe sich die Untertreibung der eigenen Möglichkeiten mit „nationalen Umständen“ rechtfertigen.

**Emissionslücke,
unklare Verantwortlichkeiten einzelner Staaten**

Fortschrittsgebot konkretisiert individuelle Pflichten nicht

Weiterer Fortschrittsbegriff

Status quo definiert Mindestanstrengung

Unterminierung des Fortschrittsgebots

In seiner diskretionären Form konkretisiert das Fortschrittsgebot die Lastenverteilungskriterien daher nicht. Die Emissionslücke ist kollektiv zu verantworten. Gegen das „Ausruhen“ auf Anstrengungen anderer Staaten (Trittbrettfahrerproblem) besteht juristisch derzeit keine Handhabe. Da die NDCs unverbindlich sind, ist nicht einmal die Verfehlung der unzureichenden NDCs ein Rechtsverstoß.

Auswirkung auf individuelle Compliance

Inwieweit sich die Einhaltung des Pariser Abkommens durch einzelne Staaten rechtlich bewerten lässt, ist daher weiter zu untersuchen, ebenso wie die Frage nach dem Mehrwert der NDCs.

Offene Fragen

EINFLUSS DER NDCS AUF DIE VERTRAGSAUSLEGUNG

Die NDCs können trotz ihrer Unverbindlichkeit die Vertragsauslegung beeinflussen, sofern sie Ähnlichkeiten aufweisen, die repräsentativ für alle Vertragsparteien sind (nachfolgende Übung, Art. 31(3)(b) Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge). Für den Nachweis einer gemeinsamen nachfolgenden Übung sind die NDCs im Detail empirisch auszuwerten, ohne vereinfachende Annahmen zu treffen oder Vereinheitlichungen vorzunehmen, die ihre Inhalte verändern.

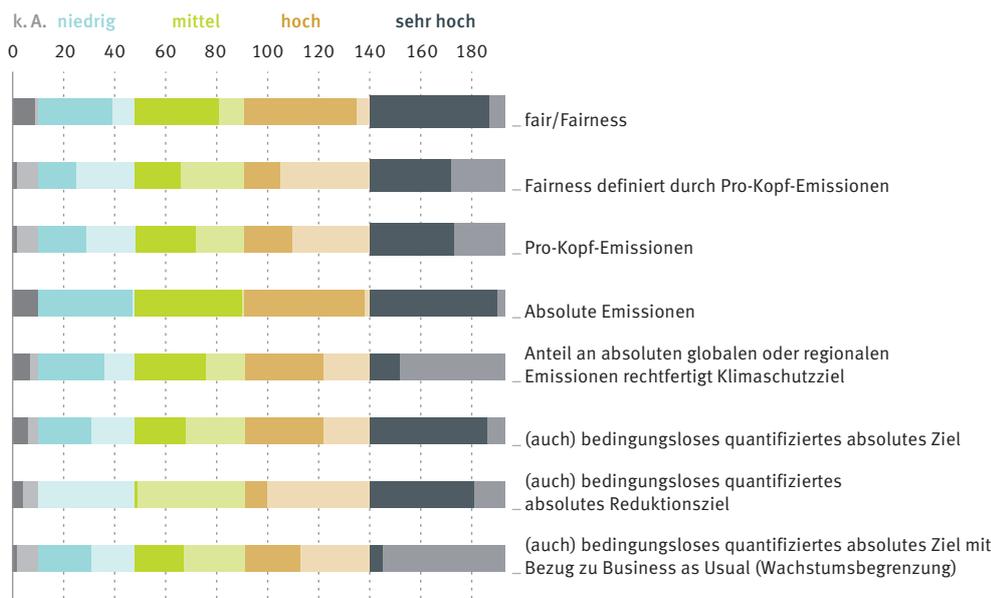
Nachfolgende Übung

Die Abbildung zeigt die am stärksten vertretenen Lastenverteilungskriterien in den Ersteinreichungen aller NDCs. Dabei bestätigt die verbreitete Verwendung des individuell geprägten Begriffes „Fairness“ sowie des absoluten Emissionsziels den Ansatz der individualisierten Lastenverteilung. Anerkannte quantifizierbare Kriterien sind Pro-Kopf-Emissionen und absolute Emissionen in Form eines bedingungslosen, quantifizierten Treibhausgasbegrenzungsziels. Die gleichmäßige Anerkennung dieser Kriterien in allen Staatengruppen spricht für ihre Qualifizierung als gemeinsame nachfolgende Übung, ergo für ihren Einfluss auf die Auslegung der Lastenverteilungsregeln. Gleichwohl schließt dies weniger anerkannte Kriterien nicht aus, denn das Pariser Abkommen räumt den durch die Vertragsparteien zu definierenden „nationalen Umständen“ breiten Raum ein.

Einheitliche und individuelle Kriterien

ABBILDUNG: STARK VERTRETENE KRITERIEN FÜR LASTENVERTEILUNG IN 193 NDCS

ANZAHL DER STAATEN KLASSIFIZIERT NACH ENTWICKLUNGSSTAND*



* Entwicklungsstand klassifiziert nach UNDP, „Human Development Report 2019“. Niedrig: HDI <0.55; mittel: HDI 0.55 – 0.70; hoch: HDI 0.70 – 0.80; sehr hoch: HDI >0.80. Analyse der NDC-Daten (national definierte Lastenverteilung) basierend auf UNFCCC, NDC Registry (22.06.2022).
Quelle: Will, Ulrike, „Differentiation in the NDCs to the Paris Agreement – A Legal and Empirical Analysis“, Carbon & Climate Law Review (CCLR) 16(1) 2022, S. 70.

Für die Bewertung der Compliance einzelner Vertragsparteien ließe sich daraus ableiten: Staaten mit höheren Pro-Kopf-Emissionen müssen mehr Verantwortung für den internationalen Klimaschutz übernehmen. Andere Kriterien, wie individuelle Umstände oder der Entwicklungsstand, können diese Mehrverantwortung jedoch nach wie vor relativieren.

**Auswirkung
auf individuelle
Compliance**

TRANSPARENZSPIELRÄUME OPTIMAL NUTZEN

Trotz freiwilliger Befolgung und der Einbeziehung nationaler Umstände erhöhen die NDCs die Transparenz nationaler Klimaschutzanstrengungen. Konkret machen sie Maßnahmen sichtbar, können eine Vorbildwirkung (best practice) erzielen, vereinfachen die Koordination von Klimaschutzmaßnahmen und eröffnen Kooperationsmöglichkeiten. Ihre Transparenz und das Fortschrittsgebot sorgen für einen gewissen Rechtfertigungs- und Handlungsdruck und stabilisieren so auch das Pariser Abkommen.

**Transparenz-
spielräume**

Abgesehen von der Möglichkeit, repräsentative Gemeinsamkeiten offenzulegen, zeigen die NDCs, bei wem und inwieweit sich Kriterien für Lastenverteilung unterscheiden (etwa durch die Erläuterung nationaler Umstände). Die Freiwilligkeit der NDCs senkt die Hürde für die Offenlegung von Kriterien. Zugleich erhöht die Konkretheit und praktische internationale Reichweite ihrer Inhalte den Rechtfertigungsdruck. Die NDCs können daher individuelle Vorstellungen zur Lastenverteilung verfestigen. So unterstützen Brasilien und Südafrika in ihren bisherigen NDCs historische Emissionen als Kriterium der Lastenverteilung. Abweichungen hiervon in späteren Einreichungsrunden wären zwar rechtlich möglich, faktisch jedoch begründungsbedürftig. Um diese Wirkung trotz ihrer dynamischen Struktur (Lastenverteilung, Fortschritt, nationale Umstände) optimal zu nutzen, müssen die NDCs transparenter werden.

**Verstetigung
individueller
Kriterien**

Das Regelbuch zum Pariser Abkommen definiert einige Berichtsstandards für die NDCs im Rahmen des Enhanced Transparency Frameworks (Art. 13 Pariser Abkommen, Dec. 4/CMA.1 Annex I; Dec. 5/CMA.3; Dec. 5/CMA.3 Annex I – III). Diese Standards sollten weiter ausgebaut werden, auch im Bereich Lastenverteilung. Stärker vereinheitlichte Berichtstabellen etwa könnten quantifizierbare wie qualitative Kriterien der Lastenverteilung strukturieren, ohne Ziel und Zweck der NDCs zu negieren.

**Struktur der NDCs
weiter verein-
heitlichen**

Die Transparenzwirkung verstärken würde eine verstetigte, detaillierte und am bestehenden Klimaschutzrecht orientierte empirische Analyse aller eingereichten NDCs, wobei die selbstdefinierte Lastenverteilung und Relevanz nationaler Umstände stärker als bislang zu berücksichtigen wären. Über den Wortlaut des Pariser Abkommens und die NDCs hinausgehende Annahmen und Wertungen sind zu vermeiden.

**Ergänzende
empirische Analyse**

Im Ergebnis sind die Anteile einzelner Staaten an der Emissionslücke rechtlich bisher nicht bestimmbar. Eine universelle Formel der Lastenverteilung wäre zwar wünschenswert, widerspricht derzeit aber dem Pariser Abkommen. Da sich Fortschritte im internationalen Klimaschutz nicht gegen den Willen der Staaten erzwingen lassen, bleiben die NDCs eine zentrale Stellschraube des internationalen Klimaschutz(recht)es. Sie tragen zur Konkretisierung des Pariser Abkommens bei und sorgen für eine transparentere rechtliche Bewertung der (Non-)Compliance einzelner Staaten mit den Pariser Klimazielen.

Mehrwert der NDCs

WEITERE INFORMATIONEN

Ulrike Will

Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur (HTWK) Leipzig · ulrike.will@gmx.de

Cornelia Manger-Nestler

Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur (HTWK) Leipzig · cornelia.manger@htwk-leipzig.de

Martin Kesternich

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung und Universität Kassel ·
martin.kesternich@zew.de

Dieser Beitrag entstand im Rahmen des Forschungsprojektes InFairCom, das durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen des Förderschwerpunktes „Ökonomie des Klimawandels II“ gefördert wurde (FKZ: 01LA1825).



ZEW policy brief

Autoren: Ulrike Will · ulrike.will@gmx.de · Cornelia Manger-Nestler · cornelia.manger@htwk-leipzig.de · Martin Kesternich · martin.kesternich@zew.de

Herausgeber: ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
L 7, 1 · 68161 Mannheim · Deutschland · info@zew.de · www.zew.de · twitter.com/ZEW
Präsident: Prof. Achim Wambach, PhD · Kaufmännischer Direktor: Thomas Kohl

Redaktionelle Verantwortung: Ruprecht Hammerschmidt · kommunikation@zew.de

Anmerkung zum Zitieren aus dem Text: Es ist gestattet, Auszüge aus dem Text in der Originalsprache zu zitieren, insofern diese durch eine Quellenangabe kenntlich gemacht werden.

© ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim

ZEW

