

# Umwelt- und Klimapolitik

Gaby Umbach

In ihrer Mitteilung zu regelmäßigen Umsetzungskontrollen in der EU-Umweltpolitik unterstrich die Europäische Kommission im Mai 2016 einmal mehr die Relevanz der Durchsetzung europäischen Umweltrechts zur Verbesserung der Umweltqualität und für den Erhalt der menschlichen Gesundheit. Sie betonte deren Bedeutung für die Entwicklung hin zur Kreislaufwirtschaft, für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen sowie als wesentlicher Bestandteil besserer Ressourceneffizienz.<sup>1</sup> Besondere Probleme stellte sie bei der Anwendung von EU-Umweltrecht in der Abfallwirtschaft, Abwasserbehandlungsinfrastruktur und bei Luftqualitätsgrenzwerten fest. Hauptgründe mangelnder Umsetzung seien fehlende Durchsetzungsbehörden und inexistente Koordination auf Regierungsebene, mangelnde Berücksichtigung von Umweltbelangen in anderen Politikbereichen, unzureichende Datenerhebungen sowie fehlende Qualifikation lokaler Akteure. Diese Aspekte stellten allgemeine Probleme in allen EU-Staaten dar.

Insgesamt war der Bereich des EU-Umweltrechts auch Ende 2015 wieder derjenige mit dem höchsten Anteil anhängiger Vertragsverletzungsverfahren. 276 von 1.368 anhängigen Verfahren wurden hier verzeichnet. 126 davon waren 2015 neu eingeleitet worden. In 88 der 543 neu eingeleiteten Verfahren wegen verspäteter Umsetzung war EU-Umweltrecht betroffen, das damit der Bereich mit den viertmeisten Neueröffnungen war. Es wurden 363 neue Beschwerden über potenziell fehlerhafte Umsetzung und Anwendung sowie 101 neu eingeleitete EU-Pilot-Vorgänge verzeichnet. In 38 Fällen führten EU-Pilot-Vorgänge zu förmlichen Vertragsverletzungsverfahren. Damit belegt die Umweltpolitik den zweiten Rang in diesem Bereich. Insgesamt waren 2015 1.260 EU-Pilot-Vorgänge anhängig. Mit 298 Fällen betrafen die meisten davon das EU-Umweltrecht. 40 der von der Europäischen Kommission 2015 übermittelten 248 mit Gründen versehenen Stellungnahmen betrafen die EU-Umweltpolitik. Der Gerichtshof der Europäischen Union erließ vier von 25 Urteilen gemäß Art. 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).<sup>2</sup>

## Ökologisierung des Europäischen Semesters

Im Oktober 2015 hielt der Rat der Europäischen Union einen Gedankenaustausch zur nachhaltigen Integration von Umweltaspekten in das Europäische Semester ab. Er diskutierte neben allgemeinen Fragen der besseren Umsetzung auch die stufenweise Abschaffung umweltschädlicher Subventionen, die – bereits von der Europa 2020 Strategie und dem 7. Umweltaktionsprogramm auf die EU-Agenda gehoben – prinzipiell von allen Delegationen als Beitrag zu einer kohlendioxidemissionsarmen Kreislaufwirtschaft unterstützt wurde. Die Diskussion im Rat betraf speziell Subventionen für fossile Brennstoffe sowie

---

1 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Sicherung der Vorteile aus der EU-Umweltpolitik durch regelmäßige Umsetzungskontrollen, COM(2016) 316 final.

2 Europäische Kommission (2016): Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts: Jahresbericht 2015, COM(2016) 463.

solche in der Landwirtschaft und im Fischereibereich. Kritisch wurden mögliche soziale und wirtschaftliche Auswirkungen der Abschaffung solcher Subventionen sowie Übergangsfristen diskutiert.<sup>3</sup>

Als weiteren Beitrag zur Ökologisierung des Europäischen Semesters diskutierten die Umweltminister im März 2016 das über die Europa 2020 Strategie hinausgehende, Wachstum und Beschäftigung generierende Potenzial von Umwelt- und Klimapolitik. Der Umsetzung der übergreifenden 2030 UN-Agenda für Nachhaltige Entwicklung in koordinierte und integrierte EU-Politiken, der Kreislaufwirtschaft sowie deren Integration in nationale und europäische makroökonomische Politiken kam dabei eine besondere Rolle zu. Insgesamt wurde das ausgewiesene Potenzial des Europäischen Semesters als Überwachungsinstrument für die Integration von Umweltbelangen hervorgehoben, das durch die Entwicklung konkreter Indikatoren nationale Fortschritte aufzeigen könne. Einigung über die Details eines solchen Monitoring-Ansatzes und über den konkreten Einsatz des Europäischen Semesters als Kontrollinstrument bestand allerdings nicht.<sup>4</sup>

### **Biologische Vielfalt**

Im Dezember 2015 nahm der Umweltrat den Kommissionsbericht zur Halbzeitbewertung der EU-Biodiversitätsstrategie 2020 an.<sup>5</sup> Er hob in seinen Anmerkungen insbesondere die übergreifende Bedeutung von Biodiversität und funktionierender Ökosysteme für Landwirtschaft und Fischerei sowie für Klimaschutzmaßnahmen hervor.

Wie schon die Bewertung der Umwelt in Europa 2015<sup>6</sup> zeichnet die Zwischenevaluation ein gemischtes Bild zum Artenhalt innerhalb der Europäischen Union. Globale Tendenzen reflektierend seien insgesamt keine signifikanten Fortschritte im Hinblick auf das Gesamtziel der Strategie – das Aufhalten des Biodiversitätsverlustes und der Verschlechterung der Ökosystemdienstleistungen bis 2020 – zu verzeichnen. Demgegenüber stünden allerdings zahlreiche lokale Erfolge, wie zum Beispiel der leichte Anstieg von Arten und Lebensräumen von europäischer Bedeutung mit sicherem oder günstigem Erhaltungsstatus oder die augenscheinliche Stabilisierung der Populationen einiger häufiger Vogelarten. Insgesamt seien derzeit über 75 Prozent der relevanten natürlichen Lebensräume innerhalb der Europäischen Union in einem ungünstigen Zustand, 70 Prozent der Arten drohe der Verlust ihres Lebensraums und die Anzahl der vom Aussterben bedrohten wildlebenden Arten sei mit etwa 25 Prozent weiterhin Besorgnis erregend hoch. Fortschritte in den Bereichen illegale Fischerei, Handel mit wildlebenden Arten, Integration von Biodiversitätsbelangen in Handelsvereinbarungen und der insgesamt als positiv zu bewertende Einfluss des ‚NATURA-2000‘-Netzwerkes wurden jedoch ebenso hervorgehoben. Zu geringe Anstrengungen bei Artenschutz und Arterhalt an der Basis, das heißt bei der besseren Umsetzung von EU-Umwelt- und Naturschutzrecht und bei der Integration dieser Belange in die Bereiche Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, regionale Entwicklung und Handel stünden diesen partiellen Fortschritten allerdings immer noch gegenüber. Auch

---

3 Council of the European Union: Outcome of the 3419th Council meeting Environment, 26 October 2015, Dok. 13357/15; and: Background 1, Environmental Council, 26 October 2015.

4 Council of the European Union: Outcome of the 3452nd Council meeting Environment, 4 March 2016, Dok. 6792/16; and: Greening the European Semester: environmentally harmful subsidies and implementation of environmental legislation – Exchange of views, 9 October 2015, Dok. 12790/1/15.

5 Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Halbzeitbewertung der EU-Biodiversitätsstrategie bis 2020, COM(2015) 478.

6 Europäische Umweltagentur: Die Umwelt in Europa: Zustand und Ausblick 2015. Synthesebericht, Kopenhagen 2015 (SOER 2015).

bei der Wiederherstellung natürlicher Lebensräume, der Eindämmung invasiver gebietsfremder Arten, dem verbesserten ‚NATURA-2000‘-Netzwerkmanagement und dessen besserer Finanzierung – unter anderem durch den prioritären Aktionsrahmen, die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) und nationale Programmlinien – sowie bei der Entwicklung grüner Infrastrukturen müssten die Anstrengungen deutlich erhöht werden. Ein Ökosystemansatz sei dabei ebenso wichtig, wie integrierte Raum- und Meereslandschaftspläne und der Fokus auf Schutz und Wiederherstellung.

Zur Steigerung der Bemühungen seien neben den derzeitigen Aktivitäten zur Kreislaufwirtschaft speziell das Zusammenwirken von Wirtschaft und Naturschutzverbänden von herausragender Bedeutung. Der Rat unterstrich außerdem die Bedeutung eines einheitlichen Überwachungs-, Bewertungs- und Berichterstattungsrahmens, um bestehende Datenquellen bestmöglich zu nutzen und forderte die Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Datenerhebung, insbesondere für den Bereich der Meeresdaten, auf. Verstärkung von Synergien zwischen natürlichem und kulturellem Kapital und die Entwicklung eines Bewertungssystems für natürliche Ressourcen und Biodiversität, das durch gezielte Indikatoren wirtschaftliche Bewertungssysteme begleiten sollte, ergänzten die Empfehlungen des Rates. In diesem Sinne solle auch die Kommission an der Biodiversitätsüberprüfung des EU-Budgets arbeiten und die Effektivität eines integrierten Ansatzes zur Biodiversitätsfinanzierung analysieren. In diesem Zusammenhang seien bestehende Finanzierungssysteme, wie etwa der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) oder die Finanzierungsfazilität für Naturkapital (NCFE) der Europäischen Investitionsbank (EIB), besser zu nutzen und auf grüne Infrastrukturprojekte auszurichten. Dem selben Petitum folgend seien auch Subventionen in Landwirtschaft und Fischerei auf ihre Auswirkungen auf die Artenvielfalt zu prüfen. Der Rat forderte die Kommission auf, wie in der Strategie vorgesehen, bis Ende 2016 einen Vorschlag für einen gemeinschaftlichen Ansatz zur Sicherstellung der Vermeidung des ‚Netto-Biodiversitätsverlustes‘ zu erarbeiten, der auf vorhandenen nationalen Rechtsrahmen aufbauen solle.

Nach Ansicht des Europäischen Parlaments werden die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten ohne erhebliche zusätzliche Anstrengungen die 2020-Ziele der Strategie zur Erhaltung der biologischen Vielfalt verfehlen. Das Parlament forderte die Kommission daher zur zweijährlichen Berichterstattung über Umsetzungsstand, Gründe der fehlenden Zielerreichung sowie über Optionen für die zukünftige Einhaltung auf. Kommission und Mitgliedstaaten sollten der Strategie außerdem durch einen stärker partizipatorischen Ansatz eine höhere politische Priorität einzuräumen. In seiner Entschließung zur Halbzeitbewertung unterstrich das Parlament im Februar 2016 zudem die besondere Relevanz des Handelns gegen Verschlechterung und Fragmentierung von Lebensräumen, der besseren Umsetzung von geltendem EU-Naturschutzrecht, der Notwendigkeit spezieller Finanzierungskriterien für die NCFE, der Unterstützung von Multiplikatoreffekten durch die Entwicklung eines fondsübergreifenden Finanzierungsansatzes, der Stärkung der Rolle von biologischer Vielfalt und Ökosystemen in der Wirtschaft – speziell durch die Ökologisierung des Europäischen Semesters – und der Integration von Biodiversitätsschutz in andere Politikbereiche.<sup>7</sup>

---

7 Europäische Kommission: Naturschutz in Europa: Mehr Ehrgeiz für das Biodiversitätsziel für 2020, Pressemitteilung, 2. Oktober 2015, Dok. IP/15/5746; Council of the European Union: Outcome of the 3441st Council meeting Environment, Dok. 15380/15, 16 December 2015; Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. Februar 2016 zur Halbzeitbewertung der Strategie der EU zur Erhaltung der biologischen Vielfalt (2015/2137(INI)).

## **Kreislaufwirtschaft**

Im Dezember 2015 stellte die Kommission ihre lang erwartete Mitteilung über einen EU-Aktionsplan zur Kreislaufwirtschaft und ein diesbezügliches Maßnahmenpaket vor. Letzteres soll den Übergang zum kreislaufforientierten Wirtschaften regeln und enthält ein langfristiges Konzept zum Umgang mit Abfällen und zur Verbesserung der Abfallwirtschaft. Außerdem skizziert es einen Aktionsplan zum Ausbau von Recyclingraten und zur Verringerung der Deponierungsquote, unter anderem durch wirtschaftliche Anreize wie verursacherbezogene ‚Pay As You Throw‘-Instrumente. Der Aktionsplan selbst basiert auf dem Lebenszyklusprinzip von Produkten, legt Maßnahmen zur Abfallbewirtschaftung, für einen Sekundärrohstoffmarkt, zur Beseitigung von Markthindernissen, zu Materialströmen – wie etwa Biomassenutzung, Lebensmittelverschwendung oder Bau- und Abbruchmaßnahmen – fest und enthält Sektor übergreifende Maßnahmen. Er ist auf eine hohe Wertschöpfung ausgerichtet, zielt auf die Verlängerung des Lebenszyklusses von Produkten ab und will diese durch Vorgaben für Produktion, Verbrauch (einschließlich Reparierbarkeit und Obsoleszenz) und Entsorgung sowie zu Innovationen, Investitionen und Überwachung erreichen. Insgesamt soll der Ressourcenverbrauch in der Produktion verringert, Reparierbarkeit gefördert, Langlebigkeit und Recyclingfähigkeit gesteigert sowie die Herstellerverantwortung orientiert am finanziellen Aufwand der Produktabwicklung am Ende des Lebenszyklusses reformiert werden. Die Verstärkung von Synergien mit dem Klimaschutz wird durch die mit diesen Vorschlägen einhergehende CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktion erhofft.

Bezogen auf die Abfallwirtschaft sieht der Plan bis 2030 eine Recyclingquote von 65 Prozent für Siedlungsabfälle und 75 Prozent für Verpackungsabfälle vor. Letztere ist im Vergleich zu früheren EU-Vorgaben erhöht worden. Industrieabfälle bleiben von den Regelungen ausgenommen und werden weiterhin durch Merkblätter über die besten verfügbaren Techniken (BVT-Merkblätter) abgedeckt.

In seiner Märzsession 2016 hielt der Umweltrat eine Aussprache zum Aktionsplan ab; Umweltaspekte standen dabei im Vordergrund. Die Minister lobten den Produktlebenszyklusansatz des Vorschlags, der den Kreislaufgedanken klar in den Mittelpunkt stellt und nicht ausschließlich auf die Regulierung von Abfall und Entsorgung abhebt. Darüber hinaus wurden Innovationsfokus, Austausch bester Praktiken, Stakeholderbeteiligung, der geplante Markt für Sekundärrohstoffe sowie Reparierbarkeit, Langlebigkeit und Recyclingfähigkeit als klare Anreize für zukunftsorientierte Investitionen gelobt. Im Hinblick auf die vorgesehenen Recyclingquoten begrüßten einige Delegationen die Anerkennung nationaler Besonderheiten bei der Erfüllung, während andere die vorgeschlagenen Zeithorizonte zur Erreichung für nicht realistisch hielten. Des Weiteren wurde eine Überwachung des Übergangs zur Kreislaufwirtschaft sowie eine regelmäßige Unterrichtung des Rates über den erzielten Fortschritt angemahnt. Im Juni 2016 schließlich nahm der Rat Schlussfolgerungen zum Aktionsplan an. Darin betonte er nochmals den Beitrag der Kreislaufwirtschaft für den Übergang zum nachhaltigen Wirtschaften, zur Verringerung der Primärressourcenabhängigkeit und zur Steigerung der Ressourceneffizienz. Er forderte Kommission und Mitgliedstaaten auf, Innovationen entlang der Wertschöpfungskette durch gesetzliche Regelungen zu unterstützen sowie Effektivität und Kohärenz existierender Produktpolitiken zu stärken. Kritisch äußerte er sich über die noch immer nicht von der Kommission vorgelegten Vorschläge zum Ökodesign und verlangte deren umgehende Ausarbeitung, die speziell Reparierbarkeit, Langlebigkeit, Recyclingfähigkeit und Demontage thematisieren sollten. Zusätzlich wurde die Kommission aufgefordert, Vorschläge zu Maßnahmen zu erarbeiten, die – auch durch die Beseitigung geplanter Obsoleszenz –

Produktlebenszeiten verlängerten. Das Verursacherprinzip zur Kostendeckung für notwendige Abfallmanagementinfrastrukturmaßnahmen unterstrich er dabei. Auf EU-Ebene forderte er jährliche Fortschrittsberichte der Kommission und entsprechende Überwachungs- und Governance-Strukturen, um Umsetzungshindernisse frühzeitig zu identifizieren. Die auf dem Aktionsplan basierenden Politiken sollten von 2018 an einer Gesamtevaluation unterzogen werden. Die Entwicklung eines ‚Dashboard‘-Ansatzes relevanter Indikatoren sowie deren Integration in die Europa 2020 Strategie und die EU-Bestrebungen für nachhaltige Entwicklung seien dabei von besonderer Bedeutung.<sup>8</sup>

### Klimapolitik

Das Jahr 2015 war ein, wenn nicht das entscheidende Jahr in der Geschichte globaler Klimaverhandlungen. Unter französischer Präsidentschaft einigte sich die internationale Staatengemeinschaft am 12. Dezember in Paris auf einen neuen Klimadeal für die Zeit nach 2020, das heißt für die Zeit nach Auslaufen des Kyoto-Protokolls. Auch das Klimaabkommen von Paris selbst – obwohl von vielen Delegationen trotz allgemeiner Zufriedenheit über den Abschluss der COP-21-Verhandlungen wegen seiner mangelnden Kühnheit und Konkretheit mit Voltaires Modifikation des italienischen Sprichworts ‚il meglio è l'inimico del bene‘ (‚das Bessere ist der Feind des Guten‘) kommentiert – stellt nichtsdestoweniger eine herausragende Etappe in der Geschichte der globalen Klimaübereinkünfte dar: Erstmals stimmten 196 der mittlerweile 197 UNFCCC-Parteien einstimmig für ein rechtlich-bindendes Instrument, das alle Staaten einschließt.

Kritik am erzielten Kompromiss wurde dahingehend geäußert, dass es sich nur um ein „rechtlich bindendes Instrument“ und nicht um einen formellen internationalen Vertrag handelt. Es fehlen zudem verbindliche Verpflichtungen zur Emissionsreduktion, quantitative Reduktionsziele und Zwangsmechanismen, die die Einhaltung garantieren würden. Die Europäische Union hatte im Vorfeld den ambitioniertesten Vorschlag gemacht und für ein Emissionsreduktionsziel von 40 Prozent bis 2030 verglichen zu 1990 plädiert, während die nationalen Beiträge anderer Teilnehmer stark davon abwichen. Die USA schlugen 26 bis 28 Prozent Reduktion bis 2025 verglichen zu 2005 vor, China stellte ein Emissionsmaximum um 2030 in Aussicht, Brasilien wollte Emissionen bis 2025 um 37 Prozent verglichen zu 2005 reduzieren, Indien beharrte generell auf der Freiwilligkeit zur Emissionsreduktion und wollte bis 2020 20 bis 25 Prozent verglichen zu 2005 einsparen. Russland schließlich sah 20 bis 30 Prozent Verringerung verglichen zu 1990 bis 2030 als realistisch an und Kanada wollte bis 2030 30 Prozent verglichen zum Basisjahr 2005 reduzieren.

Darüber hinaus wurde kein von vielen Delegationen geforderter Internationaler Klimagerichtshof eingerichtet, der die Einhaltung des Abkommens überwachen könnte. Die Reduktion des Grenzwerts für die Erderwärmung auf angestrebte 1,5 Grad Celsius bedeutet immer noch eine kaum zu bewältigende Herausforderung im Hinblick auf die notwendigen Anpassungsmaßnahmen. Dem Abkommen fehlen Fristen für spezielle Reduktionsziele, die vor 2020 zu erreichen sind. Ebenso fehlt ein genaues Datum für die Erreichung des Emissionsmaximums, auch wenn das Jahr 2050 als Ziel zur Erreichung der Treibhaus-

---

8 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft, COM(2015) 614; Europäische Kommission: Das Paket zur Kreislaufwirtschaft: Fragen und Antworten, MEMO-15-6204; Council of the European Union: Outcome of the 3441st Council meeting Environment, 2015; and: Outcome of the 3452nd Council meeting Environment, 2016; and: Outcome of the 3476th Council meeting Environment, 10441/16, 20 June 2016.

gasemissionsneutralität festgelegt wurde. Aus diesem Grund bleibt auch die Lücke in den Anstrengungen bis 2020, das sogenannte ‚pre-2020 ambition gap‘, weiterhin Grund zur Besorgnis, da auch nach dem Abkommen von Paris die zurzeit festgelegten nationalen Beiträge (INDCs), immer noch auf einen Anstieg von 2,7 Grad Celsius bis 2100 hinauslaufen. Des Weiteren umfasst das Abkommen zwar Emissionen aus fossilen Brennstoffen, lässt die Zukunft deren Produktion aber unreguliert. Auch die Besteuerung oder Einführung von Strafzahlungen für Verschmutzung wurde ausgelassen. Die Detaillierarbeit für ein neues gemeinsames Langzeitfinanzierungsziel für 2025 wird auf die Zeit nach 2020 verschoben, über einen offiziellen Kompensationsfonds oder über Haftungsregelungen für Schäden und Verluste durch den Klimawandel konnte sich nicht geeinigt werden und auch ein eigenständiges Finanzierungsziel für Anpassungsmaßnahmen, das die historische Verantwortung der UNFCCC-Vertragsparteien reflektiert, fehlt. Die Definition eines globalen Kohlenstoffbudgets blieb aus und die spezielle Anfälligkeit afrikanischer und lateinamerikanischer Staaten wurde nicht ausreichend anerkannt.

Trotz dieser sichtbaren Mängel wurde das Ergebnis von Paris als Erfolg eingestuft, weil es zuvorderst ein Erfolg multilateraler globaler Klima-Governance ist. Kollegialität, Kompromissbereitschaft und Konsenssuche prägten den Verhandlungsstil. Koalitionsbildung erfolgte über etablierte Interessengruppierungen hinweg. Nicht nur Industriestaaten erklärten sich bereit, ihrer Verantwortung stärker gerecht zu werden, auch Schwellenländer wie Brasilien, China, Indien und Südafrika zeigten gesteigertes Engagement. Staaten Lateinamerikas, Asiens und des Pazifiks, wie Kolumbien, Peru, die Philippinen oder die Marshall-Inseln wurden aktive Verhandlungspartner. Im Ergebnis ergaben sich neue multinationale Kooperationszusammenhänge und bekannte Trennlinien zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern verschwommen, wie zum Beispiel in der von der Europäischen Union unterstützten und vorangetriebenen ‚Koalition der Ehrgeizigen‘ (‚High Ambition Coalition‘) von über 100 Staaten. Auch das Engagement und die Beteiligung von Zivilgesellschaftsakteuren war außerordentlich beachtlich und sichtbar. ‚Klimagerechtigkeit‘ war das Schlagwort der Stunde. Was das Abkommen selbst angeht, so ist es als Erfolg zu werten, dass es für alle Staaten rechtlich verbindlich ist. Es ist stärker regelbasiert als seine Vorgänger, flexibler und dynamischer. Alle Parteien stimmten zu, durch ihre individuellen Beiträge den Klimawandel gemeinsam zu bekämpfen. Die Bekämpfung des Klimawandels wird damit zu einem von allen Parteien getragenen ‚Global Governance‘-Paradigma. Zur Paradigmenenerneuerung haben zudem die Integration der Themenbereiche ‚Mutter Erde‘, Menschenrechte (mit dem Recht auf Entwicklung und Gesundheit und den Rechten von Naturvölkern, Migranten, Kindern sowie Menschen in schutzbedürftigen Situationen), Geschlechter- und Klimagerechtigkeit sowie der intergenerationellen Gerechtigkeit in die Präambel des Übereinkommens nachhaltig beigetragen. Die zwei zentralen Diskurse der globalen Governance-Arena – der Kampf gegen Klimawandel und für nachhaltige Entwicklung – werden so erstmals in einem zentralen internationalen Abkommen verbunden.

Zu den weiteren Erfolgen der Pariser Übereinkunft zählt, dass alle Parteien nationale Emissionsreduktionsziele festlegen und alle fünf Jahre über ihren Fortschritt berichten müssen. Beide Elemente sind rechtsverbindlich. Im Rahmen der regelmäßigen Berichterstattung können die individuellen Ziele schrittweise dynamisch angehoben werden. Die Festschreibung der Begrenzung der Erderwärmung auf angestrebte 1,5 Grad Celsius im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter ist ambitionierter als noch mit 2 Grad Celsius in den Entwürfen vor Paris vorgesehen. Industriestaaten kündigten die Aufstockung des Grünen Klimafonds um 10,1 Mio. US-Dollar in dessen Mobilisierungsphase an. Darüber

hinaus kündigte eine weitere Gruppe von elf Staaten zusätzliche Mittel in Höhe von 248 Mio. US-Dollar für den Entwicklungsländerfond der Globalen Umweltfazilität an. Der Anpassungsfonds erhielt weitere Zusagen von Deutschland, Italien, Schweden und der Belgischen Region Wallonie über annähernd 75 Mio. US-Dollar. Der Aspekt Schäden und Verluste erhielt einen eigenen Artikel, der einem zentralen Anliegen der am meisten bedrohten Entwicklungsländer stärkere Sichtbarkeit verleiht. Zu Fragen von Schäden und Verlusten wird eine eigene Taskforce gegründet, die Empfehlungen zu klimabedingter Migration ausarbeiten soll. Die Rolle von Biodiversität, Landnutzung und Waldschutz sind an prominenter Stelle in den Abschnitten zur Finanzierung festgehalten. Außerdem leitet die Übereinkunft von Paris den globalen Übergang hin zum Einsatz erneuerbarer Energien und damit zum kohlendioxidemissionsarmen Wirtschaften ein. Eine Vielzahl von Wirtschafts- und Zivilgesellschaftsorganisationen stellten in Paris ihre diesbezüglichen Projekte vor.<sup>9</sup> In der Summe all dieser Fortschritte und Entwicklungen muss das Abkommen von Paris daher trotz seiner ausgewiesenen Mängel als das Bestmögliche angesehen werden. Sein Ratifizierungsprozess wurde am 22. April 2016 eröffnet und es tritt in Kraft 30 Tage nachdem mindestens 55 UNFCCC-Parteien, die mindestens 55 Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen repräsentieren, ihre Ratifizierungsinstrumente offiziell hinterlegt haben. Der erste Teil dieser Zielmarken wurde am 21. September 2016 erreicht, an dem 60 Parteien, die für 47,76 Prozent der globalen Treibhausgasemission verantwortlich zeichnen, das Übereinkommen ratifiziert hatten. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten unterzeichneten das Abkommen am 22. April in New York. Der Rat verabschiedete im Juni 2016 einen Vorschlag zur Ratifizierung des Übereinkommens, auf dessen Basis die nationalen Ratifizierungsverfahren vorangetrieben wurden. Am 30. September 2016 stimmte ein außerordentlicher Umweltrat der Ratifizierung des Abkommens zu. Am 4. Oktober 2016 gab auch das Parlament seine Zustimmung und schloss damit den offiziellen Ratifizierungsprozess durch die Europäische Union in Anwesenheit von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon, COP-21-Präsidentin Ségolène Royal und Kommissionspräsident Juncker ab. Am 6. Oktober 2016 hinterlegten die Europäische Union und sieben ihrer Mitgliedstaaten, die die nationalen Ratifizierungen bereits abgeschlossen hatten, ihre Ratifizierungsinstrumente in New York. Damit erreichte das internationale Ratifizierungsverfahren auch die zweite Zielmarke von über 55 Prozent der globalen Emissionen und trat somit am 4. November 2016 in Kraft. Anfang November 2016 hatten 87 Vertragsparteien das Abkommen ratifiziert. Deutschland ratifizierte das Pariser Übereinkommen im beschleunigten Gesetzgebungsverfahren am 22. September 2016.<sup>10</sup>

Für die Verhandlungen von Paris, die die Europäische Union als historischen Meilenstein für die Verstärkung globaler kollektiver Maßnahmen einstufte, hatte sie es sich zum Ziel gesetzt, ihre Führungsrolle in den internationalen Klimaverhandlungen zurückzugewinnen. Hierfür legte sie zur Erreichung eines ‚Global Deal for Climate‘ im Vorfeld ambitionierte Verhandlungspositionen fest: (1) ein globaler, fairer, inklusiver, dynamischer, ambitionierter und rechtlich-verbindlicher internationaler Vertrag in Rahmen des UNFCCC, (2) eine Begrenzung der Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius, (3) das Erreichen des Emissionsmaximums spätestens 2020, (4) ein langfristiges Reduktionsziel von mindestens 60 Prozent verglichen zu 2010 im Jahr 2050 einschließlich Klimaneutralität im Jahr 2100, (5) die Emissionsreduktion von 80 bis 95 Prozent verglichen zum

---

9 So zum Beispiel die Breakthrough Energy Coalition, International Solar Energy Alliance, Africa Renewable Energy Initiative, 1 Gigaton Coalition, Portfolio Decarbonisation Coalition, Mission Innovation, Kopernik's Ibu Inspirasi Initiative, Indonesian 'Wonder Women' oder das Divest-Invest Movement.

1990er Niveau für die Industriestaaten als Gruppe bis 2050, (6) ambitionierte Reduktionsziele für alle Großemitter, (7) einen fünfjährigen Klimaschutzmechanismus einschließlich Erfüllungskontrolle und dynamischer Steigerung der Reduktionsziele entlang wissenschaftlicher Standards, (8) Transparenz und Verantwortlichkeit für die Umsetzung der nationalen Reduktionsziele, (9) die zentrale Rolle internationaler Klimafinanzien für den Übergang zu einer kohlendioxidemissionsarmen Wirtschaftsform. Während der Verhandlungen galt die Europäische Union als einer der ‚Big Player‘ und trat geschlossen und ohne nationale Alleingänge auf. Sie versuchte erfolgreich ihre Klimadiplomatie wiederzubeleben und durch Koalitionsbildung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ein ambitioniertes Abkommen mitzugestalten. Einstimmigkeit anstelle von Kakophonie erlaubte der Europäischen Union in Paris, einen deutlichen Beitrag zur Weiterentwicklung des internationalen Klimaübereinkommens zu leisten, auch wenn sie dabei im Interesse des international Machbaren auf die Durchsetzung einiger ihrer eigenen Maximalforderungen, wie zum Beispiel verbindliche, ambitionierte Reduktionsziele, verzichten musste. Im Post-Paris-Prozess betonte der Rat ab 2018 proaktiv an der regelmäßigen Kontrolle der weltweiten Ambitionen und des Fortschritts im Hinblick auf die nationalen Verpflichtungen (‚facilitative dialogue‘) teilnehmen zu wollen, um der selbstdefinierten Rolle der Europäischen Union als Klimaführerin weiterhin gerecht zu werden.<sup>11</sup>

### Weiterführende Literatur

Tom Delreux/Sander Happaerts: *Environmental Policy and Politics in the European Union*, Palgrave, 2016.  
Herbert Reul: Europäische Energie- und Klimapolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: *Zeitschrift Für Außen- und Sicherheitspolitik*, online/2016, DOI 10.1007/s12399-016-0579-8.

- 
- 10 Zum aktuellen Status des Ratifizierungsprozesses vgl. *United Nations Treaty Collections website*, abrufbar unter: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en) (letzter Zugriff: 10.10.2016); siehe *Council of the European Union: Outcome of the 3476th Council meeting Environment, 2016*; und: *Outcome of the 3452nd Council meeting Environment, 2016*; Europäische Kommission: *Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossenen Übereinkommens von Paris im Namen der Europäischen Union*, COM(2016) 395; Rat der Europäischen Union: *Beschluss (EU) 2016/590 des Rates vom 11. April 2016 über die Unterzeichnung des im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossenen Übereinkommens von Paris im Namen der Europäischen Union*; Europäische Kommission: *Nach Paris: Bewertung der Folgen des Pariser Übereinkommens – Begleitunterlage zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossenen Pariser Übereinkommens im Namen der Europäischen Union*, COM(2016) 110.
- 11 Vgl. Gaby Umbach: *The ‘turning point in the world’s fight against unmanaged climate change’?*, in: *Eutopia Magazine: Special Issue on Climate and Sustainability*, 22. 12. 2015, abrufbar unter <http://www.eutopiamagazinearchive.eu/en/gaby-umbach/issue/cop21-paris-%e2%80%98turning-point-world%e2%80%99s-fight-against-unmanaged-climate-change%e2%80%99.html> (letzter Zugriff: 10.10. 2016); Gaby Umbach: *COP21 Paris: Doomed to Succeed*, in: *Eutopia Magazine, Special Issue on Climate and Sustainability*, 30. 11 2015, abrufbar unter <http://www.eutopiamagazinearchive.eu/en/gaby-umbach/issue/cop21-paris-doomed-succeed.html> (letzter Zugriff: 10.10.2016); *Council of the European Union: Outcome of the 3441st Council meeting Environment, 2015*; Rat der Europäischen Union: *Vorbereitungen für die 21. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien (COP 21) des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) und für die 11. Tagung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls (CMP 11)*, 2015, 657/15; *Council of the European Union: Outcome of the 3409th Council meeting Environment, 10166/15, 18 September 2015*; Europäische Kommission: *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Das Paris-Protokoll – Ein Blueprint zur Bekämpfung des globalen Klimawandels nach 2020*, COM(2015) 81 final.