

Gedanken zu einem dringend nötigen Änderungsantrag zum Paris Agreement von 2015



»... und können unsere Reise nach ein Weilchen fortsetzen!!«

cartoon © [Gerhard Mester](#)

Der Zeitpunkt, ab dem weltweit zur Begrenzung der globalen Erwärmung klimaneutral Handeln gehandelt werden muss, ist nicht abhängig von einem fixen Jahr 2050, wie im Paris Agreement empfohlen. Er ist vielmehr erreicht, sobald die Menge der akkumulierten anthropogenen Treibhausgase jene Höhe erreicht hat, ab der die Konzentration von CO₂ (äq.) in der Atmosphäre nicht mehr mit der angestrebten Begrenzung globaler Erwärmung kompatibel ist.

Einleitung

- A Begründung für einen neuen* Antrag mit nunmehr guter Erfolgsaussicht
- B Zum Inhalt des im Detail noch auszuarbeitenden Antrags
- C Zu erwartendes Ergebnis der Änderungsvorschläge
- D Der Mehrwert des Budgetansatzes für effektiven Klimaschutz und die Chance zur Annahme des Änderungsantrags
- E Meine Bitte an die Regierungen von Mexiko und Papua-Neuguinea

* Der Vorschlag knüpft an einen schon 2011 von **Papua-Neuguinea und Mexico** gestellten Änderungsantrag zur Klimarahmenkonvention an. Dessen Ziel war es, endlich bei den Konferenzen der Vertragspartner auch Mehrheitsentscheidungen zu ermöglichen.

A proposal for legally binding guidance on decarbonization

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr Herr Premierminister,
sehr geehrte Damen und Herren mit Zuständigkeit für den Klimaschutz!

Mit diesem Schreiben möchte ich Ihre Unterstützung für ein großes Anliegen von mir ¹ gewinnen. Es geht mir darum, mit Hilfe eines **an die Konferenz der UNFCCC-Vertragspartner (COP)** gerichteten **Änderungsantrags** zum **Paris Agreement** die oben notierte Erkenntnis als unabdingbare Basis für die Handlungsorientierung beim Klimaschutz im Paris Agreement zu verankern – mehr noch: Ich möchte anregen, dass Mexiko und Papua-Neuguinea einen solchen Antrag an das UNFCCC-Sekretariat richten.

Der Anlass zu dieser Initiative liegt in dem nicht mehr zu leugnenden Versagen der bisherigen Weltklimakonferenzen: Die 1992 geforderte Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre ist noch immer nicht erreicht, die jährlichen Emissionsmengen steigen noch immer. Nicht erst im Jahr 2050, schon im vollen Jahr 2024 lag die globale Erwärmung erstmals über der 1,5-Grad-Schwelle. Es ist allerhöchste Zeit, das Paris Agreement der Herausforderung anzupassen.

Ich hoffe, es gelingt mir, dafür Ihre Unterstützung zu erlangen. Dabei ist mir **sehr bewusst**, dass **Papua-Neuguinea und Mexiko** mit ihrem **Antrag** vom 26. Mai / 8. Dezember **2011** zur Änderung der UNFCCC-Artikel 7 und 18 **schlechte Erfahrungen** gemacht haben: Über den Änderungsantrag wurde bis heute nicht entschieden. Er richtet sich gegen die seit der COP1 geübte Praxis, Abstimmungen über ein Thema nur bei offenkundigem Konsens durchzuführen.

A Begründung für einen neuen Antrag mit nunmehr guter Erfolgsaussicht

Nach meinem Verständnis wollten beide Länder mit ihrer Initiative einen **Geburtsfehler der Klimarahmenkonvention** korrigieren. Dieser war schon damals und ist bis heute die Hauptursache für die kraftlosen Bemühungen der inzwischen 29 UNFCCC-Konferenzen. Ich referiere einige vermutlich bekannte Fakten:

Einerseits ermöglicht der UNFCCC-Artikel 7,3 den COPs für die Organisation der Klimaschutzbemühungen Mehrheitsbeschlüsse (außer bei Finanzfragen). Andererseits wurde 1992 in Art. 7,2k bestimmt, dass die COP-Geschäftsordnung und damit der künftige Abstimmungsmodus bei Verhandlungen auf der ersten Vertragspartnerkonferenz einstimmig zu beschließen sei. Bei der COP1 konnte aber wegen unüberwindbarer Interessensunterschiede unter den Vertragspartnern bei diesem Thema kein Konsens gefunden werden. Der betreffende Abstimmungsmodus, Artikel 42 der ansonsten verabschiedeten Geschäftsordnung, blieb deshalb unentschieden – ein durch Art. 7,2k verursachtes Handicap. Und da es mehr denn je starke Interessenunterschiede gibt, insbesondere im Zusammenhang mit der Förderung und Nutzung fossiler Energieträger, konnte bis heute keine für *alle geltende* Regulierung konkreter nationaler Schritte zur Dekarbonisierung beschlossen werden.

¹ Ich schreibe Ihnen als 80-jähriger deutscher Privatmann, der sich seit fast 25 Jahren ehrenamtlich massiv dafür engagiert, dass endlich erfolgreiche Klimaschutzpolitik praktiziert wird und der sich fast ebenso lange über mangelnde Fortschritte in der Sache ärgert.

2015 (COP25) wurde erstmals mit Artikel 2,1 des **Paris Agreement** eine von allen Vertragspartnern zu beachtende, halbwegs konkrete, aber eindeutige globale Zielvorgabe für die Orientierung der Klimaschutzmaßnahmen verabschiedet, sinngemäß: „Gegenüber den Verhältnissen der vor-industriellen Zeit deutlich weniger als 2 °C globale Erwärmung zulassen und Anstrengungen unternehmen, um möglichst +1,5°C nicht zu überschreiten.“ In den Folgejahren wurde dieses Ziel von allen Vertragspartnern ratifiziert.

Eine wissenschaftlich belastbare Vorgabe dazu, welche Anforderungen das 1,5°-Ziel an die nationalen Klimaschutzbemühungen für das jeweilige nationale Handeln der 196 Vertragsstaaten stellt, war 2015 noch nicht verfügbar. Deshalb ist das Ziel im Agreement nur mit der unverbindlichen Handlungsempfehlung „Klimaneutralität ab 2050“ verbunden (Art. 4,1).

Die Pariser COP beauftragte allerdings das **IPCC**, einen Sonderbericht über die Auswirkungen einer globalen Erwärmung von 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau und den damit verbundenen globalen Emissionspfad von Treibhausgasen vorzulegen. Im September **2018** wurde die Antwort des IPCC im Special Report *Global Warming of 1.5 °C* veröffentlicht. Insbesondere für das 1,5°- und das 1,7°-Ziel wurden dort Höchstmengen für ab 2018 noch tolerable CO₂-Emissionen genannt, die **globalen CO₂-Budgets** - jeweils differenziert nach Erfolgsaussichten zwischen 33, 50 und 67 Prozent. Die 2018 bezifferte Höhe für das ab 2018 noch verfügbare, dem 1,5°-Ziel entsprechende CO₂-Budget betrug 580 Gt CO₂ (50%-Chance). Der Menge wurde inzwischen wiederholt der Entwicklung angepasst. Laut jüngstem (noch inoffiziellen) **IPCC-Update** von 2024 umfasst das verbleibende aktuelle globale CO₂-Budget – wegen neuester wissenschaftlicher Einschätzungen und schon erfolgter Emissionen – ab 2023 für das gleiche Ziel wahrscheinlich nur noch eine globale Emissionsmenge von 250 Gt CO₂ (50%-Chance). Für das 1,7°-Ziel mit gleicher Erfolgsaussicht wird dort ein Budget ab 2023 in Höhe von 500 Gt CO₂ genannt.

Durch die IPCC-Erkenntnisse ist die **Voraussetzung geschaffen** worden für einen erneuten, nunmehr aber aussichtsreichen **Änderungsantrag** – dieses Mal allerdings nicht bezogen auf die Klimarahmenkonvention, sondern auf das **Paris Agreement**. Dabei geht es *nicht*, wie 2011, um eine *generelle* Ermöglichung von Mehrheitsbeschlüssen, sondern um die Operationalisierung des *einen* Ziels, auf das sich alle Vertragspartner bereits rechtsverbindlich verständigt haben: Die **Einhaltung jenes** vom IPCC bezifferten **globalen CO₂-Budgets**, von dem das Ausmaß der globalen Erwärmung durch Treibhausgase maßgeblich bestimmt wird.

Ein solcher Änderungsantrag zum Agreement ist laut Artikel 22 des Agreements möglich unter den Bedingungen von **Artikel 15² der Klimarahmenkonvention**. Sowohl die Konvention als auch das Agreement – falls kein Konsens zum Änderungsanliegen erreicht werden kann – können bei Einhaltung der Regeln von UNFCCC-Art. 15 mit einer **Dreiviertelmehrheit** der Vertragspartner verabschiedet werden:

15,1: *Jede Vertragspartei kann Änderungen des Übereinkommens vorschlagen.*
 ,2: *... Der Wortlaut jeder vorgeschlagenen Änderung des Übereinkommens wird den Vertragsparteien vom Sekretariat mindestens 6 Monate vor der Tagung, auf der die Änderung zur Annahme vorgeschlagen wird, übermittelt...*

² Auf diesen Artikel hat sich auch die genannte Änderungsinitiative zur UNFCCC von 2011, damals bezogen auf eine *generelle* Möglichkeit von Mehrheitsbeschlüssen, nicht auf einen schon einvernehmlich beschlossenen Aspekt. Die Voraussetzungen für ein klares, von allen akzeptiertes konkretes Handlungsziel für den Klimaschutz war damals noch nicht möglich.

„3: ... Wenn alle Bemühungen um einen Konsens erschöpft sind und keine Einigung erzielt wird, wird die Änderung als letztes Mittel mit einer Dreiviertelmehrheit der auf der Sitzung anwesenden und abstimmenden Vertragsparteien angenommen....“

Die nachfolgend von mir inhaltlich vorgeschlagenen **Änderungen im Paris Agreement** sind meines Erachtens derart, dass sie der Interessenlage von mehr als 148 der 197 UNFCCC-Vertragspartner entsprechen müssten. Die **Dreiviertelmehrheit von 148 Stimmen** sollte **erreichbar** sein.

B Zum Inhalt des im Detail noch auszuarbeitenden Antrags

Die **Basis der Änderungsvorschläge** liefert die folgende kurze Argumentation:

- a) Alle Vertragspartner haben sich per nationaler Ratifizierung des Paris Agreement dazu rechtskräftig verpflichtet haben, die Erwärmung auf deutlich unter 2 °C zu begrenzen.
- b) Die physikalische Voraussetzung für die Erreichung dieses Ziels ist, dass das entsprechend noch nutzbare globale CO₂-Budget – vom IPCC weltweit anerkannt, veröffentlicht und laufend aktualisiert – in gemeinsamer anteiliger Anstrengung eingehalten wird.
- c) Die angestrebte Obergrenze der globalen Erwärmung bedeutet zugleich die Verpflichtung, ab Erreichen der CO₂-Budgetgrenze klimaneutral zu handeln.
- d) Die pauschale Empfehlung im Agreement „Klimaneutralität ab 2050“ ist falsch.

Die aus (a) und (b) zu ziehende Schlussfolgerung (c) wird bisher in so gut wie allen nationalen Konzepten zur Dekarbonisierung missachtet. Dass noch immer weltweit das Jahr 2050 faktisch als Zieljahr für den Beginn der notwendigen Netto-Null-Emission angeführt wird, hat u. a. folgenden Grund:

Die COPs ab 2019 haben versäumt, nachträglich die mit dem IPCC-Sonderbericht „Global Warming of 1.5°C“ gelieferten, von der COP21 angeforderten Erkenntnisse in das Agreement einzuarbeiten und die Empfehlung „Klimaneutralität ab 2050“ zu löschen.

Daraus erwachsende Notwendigkeiten:

Um dem Punkt (b) und (c) gerecht zu werden, müssen aus meiner Sicht die folgenden Aspekte in das Paris Agreement schnellstmöglich eingearbeitet werden.

1. *Im Paris Agreement, Art. 2,1a, sollte das Wort „deutlich“ gestrichen und in Art. 2b die Angabe „1,5°“ durch „1,7°“ ersetzt werden. Der Satz sollte außerdem durch die Feststellung ergänzt werden, dass das erreichbare Ziel maximaler Erwärmung von der Einhaltung des mit ihm kompatiblen globalen CO₂-Budget abhängt.*

Kommentar: Das langfristige 1,5°-Ziel kann wahrscheinlich nicht mehr erreicht werden. Da die Einhaltung der erhofften bzw. verabredeten Grenze der Erwärmung nur durch Einhaltung des entsprechenden globalen CO₂-Budgets möglich ist, schlage ich angesichts der vergangenen Erfahrungen vor, bei der Zielvorgabe an erster Stelle nicht das Temperaturziel vorzugeben, sondern das – realistisch betrachtet – noch einzuhaltende maximale globale CO₂-Budget.

2. *Alle Vertragspartner der UNFCCC müssen rechtskräftig verpflichtet sein, anteilig zur Einhaltung des noch verfügbaren, auf das vereinbarte Ziel maximaler globaler Erwärmung bezogene globale CO₂-Budget beizutragen.*

Kommentar: Die Korrelation zwischen der globalen Erwärmung und der Erhöhung der CO₂-Konzentration in der Atmosphäre gibt die Grundorientierung für die Kalkulation der erforderlichen Maßnahmen zum Klimaschutz, s. vorheriger Punkt.

3. *Die bisherige Empfehlung „Klimaneutralität ab 2050“ sollte ersetzt werden durch die Verpflichtung, spätestens im Jahr 2050 die globale Netto-Null-Emission zu erreichen.*
4. *Zur Operationalisierung der Verpflichtung aus dem unter (1.) genannten Punkt muss das globale CO₂-Budget im Größenverhältnis der Landesbevölkerung zur Weltbevölkerung in anteilige nationale CO₂-Budgets aufgeteilt werden. Jedes Land ist verpflichtet, sein CO₂-Budget einzuhalten und ab Erreichen seiner Budgetgrenze klimaneutral zu handeln.*

Kommentar: Die CO₂-Jahresemissionen der 196 UNFCCC-Länder liegen auf sehr unterschiedlichen Niveaus. Damit das nationale Handeln dennoch zu dem einen gemeinsamen Ziel führen kann, brauchen die Länder individuelle Orientierung für die Kalkulation ihres jeweiligen Pfads hin zu ihrem national klimaneutralen Handeln. Dies wird am besten ermöglicht durch die Aufteilung des globalen CO₂-Budgets in anteilige nationale Budgets.

5. *Der Maßstab für die Aufteilung des globalen Budgets muss entsprechend dem UNFCCC-Artikel 3,1 bestmöglich gerecht sein. Über eine angemessene Berücksichtigung der Verantwortung der Industrieländer für deren historische CO₂-Akkumulation wird kaum eine Verständigung erreichbar sein. Die Aufteilung der nationalen CO₂-Budgets – z. B. entsprechend dem Bevölkerungsanteil jedes beteiligten Landes – bezieht sich nur auf die aktuellen, ab einem Stichjahr zu berücksichtigenden Emissionen, ist in sich eindeutig und insofern für gleich wichtig.*
6. *Jedes Land muss für die Einhaltung seines nationalen CO₂-Budgets verantwortlich und den Vertragspartnern gegenüber rechenschaftspflichtig gemacht werden. Ab Erreichen einer nationalen Budgetgrenze muss im entsprechenden Land netto-klimaneutral gehandelt werden. Jedes Land kann seinen Reduktionspfad bis zur Netto-Null-Emission im Rahmen des Pledge-and-Review-Systems des Paris Agreements in eigener Verantwortung gestalten.*
7. *Die CO₂-Emissionen eines Landes, die nicht innerhalb von dessen CO₂-Budgetgrenze vermieden werden können, müssen ökologisch vertretbar kompensiert werden. Dies kann u.a. im Rahmen von Kooperationen mit Ländern geschehen, die ihr nationales CO₂-Budget voraussichtlich nach eigener Einschätzung für den Eigenbedarf nicht vollständig benötigen.*

Kommentar: Jede Kompensation muss natürlich innerhalb des globalen CO₂-Budgets erfolgen. Die kompensierte Emissionsmenge ist entsprechend im Budget des kompensierenden Landes zu verrechnen. Das bedeutet zugleich, dass Kompensation in Partnerschaften ohne Anrechnung beim Kompensationsanbieter nicht zulässig sein dürfen. Entsprechende Abkommen können sowohl für solche Länder interessant sein, die ansonsten ihr nationales CO₂-Budget unvermeidbar überziehen würden als auch für jene, die alleine bis 2050 ihr nationales CO₂-Budget in der für die angefragte Kompensation benötigten Menge nicht ausschöpfen würden.

Dieser Spielraum könnte bei vielen Ländern dadurch vergrößert werden, dass industrialisierte Länder solche Länder technisch und finanziell bei der Ausrichtung auf die Nutzung regenerativer Energiequellen unterstützen – mit oder ohne Kopplung an eine gewünschte Kompensation.

Kompensation in Form von CO₂-Entsorgung mit Hilfe einer technischen Methode, z. B. dem CCS-Verfahren, sollte – wenn überhaupt – nur nachrangig möglich sein.

C Ein mögliches Ergebnis des Änderungsprozesses

Die Konsequenz aus UNFCCC-Art. 15,5 ist: Falls am Ende des Änderungsprozesses ein Vertragspartner die dort genannte Zustimmungs-Urkunde *nicht* ordnungsgemäß deponiert, tritt *für ihn* die Änderung des Paris Agreement nicht in Kraft.

Das bedeutet: Auch die erfolgreiche Implantierung des Vorschlags kann letzten Endes kein Land dazu zwingen, seine CO₂-Emissionen auf sein anteiliges nationales CO₂-Budget zu beschränken. Aber jedes Land, das sich der solidarischen Akzeptanz des Budgetansatzes verweigert und in Kauf nimmt, für die Überschreitung des globalen CO₂-Budgets mit verantwortlich zu sein, muss sich mit internationalen Beurteilungen seines Handelns auseinandersetzen. Mit der Anerkennung der vorgeschlagenen Änderung durch mindestens Dreiviertel der UNFCCC-Vertragspartner wird auf jedes Land, das die Zustimmung zur Änderung verweigert hat, ein großer und öffentlich wirksamer moralischer Druck entstehen, sich doch an der nun vorgegebenen *anteiligen* Dekarbonisierung zu beteiligen. Zumindest wird die neue Version des Paris Agreement allen um effektiven Klimaschutz bemühten NGOs und sonstigen Organisationen und Privatpersonen für ihre Öffentlichkeitsarbeit endlich belastbare Kriterien für die Beurteilung der Klimaschutzbemühungen der eigenen Regierung an die Hand geben.

D Der Mehrwert des Budgetansatzes für effektiven Klimaschutz und die Chance zur Annahme des Änderungsantrags

Die [verlinkte Excel-Hochrechnung](#) kann einen Eindruck vom Mehrwert des Budgetansatzes für den Klimaschutz vermitteln. Sie sieht kompliziert aus, ist aber hoffentlich doch bei Beachtung der folgenden und in der Tabelle selbst enthaltenen Erläuterungen doch leicht zu verstehen.

Sie weist die von Anfang 2020 bis Ende 2023 schon erfolgten CO₂-Emissionen aller UNFCCC-Vertragsländer aus. Die Jahresemissionen sind ab 2024 linear bis 2050 im Sinne einer Hochrechnung jährlich gegenüber dem Vorjahr um ein 27-stel der Jahresemission 2023 bis zur Null-Emission im Jahr 2050 reduziert worden.

Als verfügbares globales CO₂-Budget ab 2023 ist die Menge von 500 Gt unterstellt. Die Größe der daraus abgeleiteten nationalen CO₂-Budgets wird pro Land in der Spalte AR beziffert. Die von jedem Land gemäß dieser Hochrechnung von 2023-2050 akkumulierten Emissionen sind in der Spalte AP addiert.

Die grünen Zellen in den Zeilen zeigen ab 2023, dem Startjahr des angenommenen globalen CO₂-Budgets, die Emissionswerte innerhalb des jeweiligen nationalen CO₂-Budgets. Bei den Werten in den roten Zellen ist die je eigene Budgetgrenze erreicht oder überschritten.

Die Länder sind in absteigender Reihenfolge sortiert, nach der für jedes Land berechneten Pro-Kopf-Emission im Jahr 2023 (Spalte G). In der Spalte AT zeigt sich in Prozentwerten, in welchem Ausmaß das jeweilige nationale Budget der Hochrechnung zufolge im Jahr 2050 überschritten sein würde (rote Zahlen) bzw. wie viel von dem Budget im Jahr 2050 noch nicht ausgeschöpft worden wäre (grüne Zahlen).

Die in der Spalte ganz rechts genannte Information, die der Rangfolge der Pro-Kopf-Emissionen entspricht, zeigt, dass nach aktuellem Stand

- 60 Länder in sehr hohem bis geringem Ausmaß die Einhaltung des globalen CO₂-Budgets bewirkt haben würden,
- während 136 Länder zu geringem oder großem Ausmaß ihr Emissionsrecht bis 2050 ohne weitere Aktionen nicht ausgeschöpft haben würden.,
- Die Differenz zwischen der Summe der Budgetüberschreitungen (230 Gt) und der Summe der Budgetreste (186 Gt) zeigt – im Rahmen dieser Hochrechnung! – den Spielraum für die Kompensation der Überschüsse.

Von den 60 Ländern, die laut Hochrechnung ihr Budget überziehen würden, gehören 21 der EU an (blaue Markierung in Spalte E), die insgesamt bis 2050 Klimaneutralität erreichen will. Man darf sicherlich darauf hoffen, dass nicht nur so gut wie alle Länder aus dem ausschließlich grünen Bereich – ohne Budgetüberschreitung, sondern auch die 21 EU-Ländern + die EU als Organisation, also insgesamt 158 Vertragspartner für einen Antrag zur Änderung des Paris Agreements im Sinne des Vorschlags gewonnen werden können. Für die Dreiviertelmehrheit sind 148 erforderlich.

E Meine Bitte an die Regierungen Papua-Neuguineas und Mexikos

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Premierminister, sehr geehrte Damen und Herren, ich bitte Sie, meinem Vorschlag zu folgen und zusammen mit Mexiko einen entsprechenden Änderungsantrag zu formulieren und auf den Weg zu bringen.

Ergänzend bitte ich, einerseits die Dringlichkeit eines solchen Antrags zu bedenken und andererseits die Zeitvorgabe für das Verfahren gemäß Agreement, Art. 22, in Art. 15,2 der Konvention zu berücksichtigen. Leider wird es wohl nicht mehr möglich sein, schon die COP30 für eine Abstimmung zu nutzen. Aber der UNFCCC-Artikel 7,5 gibt jedem Vertragspartner die Möglichkeit, eine außerordentliche Tagung der Konferenz der Vertragsparteien einberufen zu lassen.

Horst Emse, 25.04.2025
(Krefeld, Deutschland)

www.klimaneutral-handeln.de
www.4vor12.jimdo.com