

4.5 Internationale Kooperation

Der Klimawandel ist ein globales Problem und der Klimaschutz ein Beitrag zu einem öffentlichen Gut. Die Emissionsminderungen eines Landes haben für das Land selbst einen wirtschaftlichen Preis, während vom entsprechenden Nutzen getroffener Massnahmen alle Länder profitieren. Sollen die globalen Treibhausgasemissionen und die Auswirkungen des Klimawandels bedeutend vermindert werden, ist deshalb eine internationale Zusammenarbeit von Staaten und Nichtregierungsorganisationen unabdingbar. Die Möglichkeit, ohne Eigenleistungen von anderen zu profitieren, beinhaltet indessen die Versuchung des Trittbrettfahrens. Sie erschwert die internationale Zusammenarbeit erheblich, zumal sich Schwellenländer auf den Standpunkt stellen, dass die historische Hauptverantwortung bei den Industriestaaten liege. Charakteristisch für die heutige internationale Zusammenarbeit sind eine zunehmende Hinwendung zu unilateralen Massnahmen, eine institutionelle Vielfalt, die Aufweichung von internationalen Verpflichtungen und die sich verändernde Unterscheidung zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern. Das zeigt sich mitunter in der unilateralen Anwendung innovativer Politikinstrumente, die bisweilen Gegenstand von gerichtlichen Auseinandersetzungen im Rahmen der WTO sind sowie in der zunehmenden Bedeutung lokaler und nichtstaatlicher Akteure.

Thomas Cottier (Universität Bern), Kateryna Holzer (Universität Bern)

Die institutionelle Vielfalt der internationalen Kooperation

Im Fünften IPCC-Sachstandsbericht (IPCC 2014/WGIII) wird die institutionelle Vielfalt der internationalen Zusammenarbeit im Bereich des Klimawandels hervorgehoben. Diese Vielfalt geht teilweise zurück auf die zunehmende Befassung mit Fragen der Klimapolitik auch in anderen Foren und Regelungsbereichen, zum Beispiel in der nachhaltigen Entwicklung, im internationalen Handel und im Bereich der Menschenrechte. Verknüpfungen zwischen verschiedenen internationalen Foren reflektieren die Natur des Klimawandels als ein Querschnittsproblem über die Regelungen der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) hinaus. Solche Verknüpfungen haben positive und negative Seiten. Negativ zu werten sind damit verbundene Probleme der Kohärenz, wie Kompetenzkonflikte, Forum Shopping¹ oder erhöhte Verhandlungskosten, welche die Erreichung und Umsetzung klimapolitischer Ziele erschweren.

Bestehende und vorgeschlagene Vereinbarungen über die internationale Zusammenarbeit im Bereich des Klimawandels unterscheiden sich in ihrem Schwerpunkt, im Zentralisierungsgrad und in der gesetzlichen Verbindlichkeit. Die Vereinbarungen umfassen multilaterale Abkommen und die Harmonisierung nationaler und regionaler Politiken. Sie befassen sich mit der Minderung von schädlichem Ausstoss, mit der Anpassung an veränderte Verhältnisse, mit Klimasenken und mit Finanzierung – aber erst am Rande mit Ausbildung,

Bewusstsein und Kommunikation. Teilweise wurden Politikinstrumente zentralisiert, so zum Beispiel mit dem Mechanismus für eine umweltverträgliche Entwicklung (CDM) (s.a. Kap. 4.4 Klimapolitik weltweit: Erfahrungen mit klimapolitischen Massnahmen, S. 202). Teilweise sind die Instrumente dezentral, namentlich im Bereich des Emissionshandels (ETS) und stossen auf entsprechende Schwierigkeiten in der internationalen Zusammenarbeit.

Die UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) ist neben der Welthandelsordnung der WTO das einzige internationale Forum der Klimapolitik mit einer breit abgestützten Legitimität, die ihr dadurch verliehen wird, dass beinahe alle Staaten Mitglied sind. Mit dem darauf gestützten Übereinkommen von Paris vom Dezember 2015 wurde diese Legitimität weiter gestärkt. Die Einschränkung von Emissionsminderungsverpflichtungen auf die Industriestaaten wurde aufgehoben; dies allerdings zum Preis nunmehr fehlender international vereinbarter verbindlicher Minderungsziele. Die Staaten sind fortan autonom in der Entscheidung, in welchem Masse sie beitragen wollen zum Erreichen des Zieles einer Beschränkung der Erwärmung auf höchstens 2 Grad Celsius und des Zieles einer Beschränkung auf 1,5 Grad Celsius gemessen an vorindustriellen Durchschnittswerten. Offen ist, ob sich dies bewähren wird und welche Rolle nunmehr vermehrt anderen Foren zukommen wird, insbesondere im Bereich der internationalen Handelsregulierung.

¹ Ausnutzen parallel bestehender Zuständigkeiten verschiedener Foren mit dem Ziel, das für den Kläger günstigste Urteil zu erlangen

UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC)	Kyoto-Protokoll	Weltbank und UNO-Klimawandelprogramme
<ul style="list-style-type: none"> • Gründungsmitglied • Verpflichtet sich bis zum Jahr 2020 zu einer Emissionsminderung von 20 bis 30 Prozent im Vergleich zu 1990 («Copenhagen Pledge») 	<ul style="list-style-type: none"> • Beteiligt sich im Rahmen der Verpflichtungsperiode (2008–2012) mit einer Verpflichtung zur Emissionsminderung von acht Prozent im Vergleich zu 1990 • Beteiligt sich im Rahmen der zweiten Verpflichtungsperiode (2013–2020) mit einer Verpflichtung zur Emissionsminderung von 15,8 Prozent im Vergleich zu 1990 	<ul style="list-style-type: none"> • Finanziert «REDD+»-Initiativen, die Entwicklungsländern Ausgleichszahlungen zukommen lassen, wenn diese die Entwaldung und die Degradierung von Wäldern auf ihrem Territorium nachweislich reduzieren • Finanziert die UNO-«CC:Learn»-Partnerschaft, die im Bereich Klimawandel den Informationsaustausch und die Schulung fördert

Abbildung 4.3: Beiträge der Schweiz an ein globales Handeln mit Bezug auf den Klimawandel. Die 1992 unterzeichnete **UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC)** ist ein multilateraler Umweltvertrag, der internationale Strategien im Kampf gegen den Klimawandel enthält und die Vertragsstaaten ermuntert, entsprechende Massnahmen zum Klimaschutz zu ergreifen. Der Vertrag auferlegt seinen Parteien zwar keine rechtlich verbindlichen Verpflichtungen, stellt aber den Rahmen für die Aushandlung von Verträgen dar, die verbindliche Einschränkungen für die Emission von Treibhausgasen für einzelne Staaten enthalten können. Das 1997 unterzeichnete *Kyoto-Protokoll* ist ein multilateraler Umweltvertrag, der unter der UN-Klimarahmenkonvention abgeschlossen wurde und rechtlich verbindliche Verpflichtungen für Industriestaaten zur Minderung von Treibhausgasen enthält. Bei der UN-Klimarahmenkonvention geht es damit um Grundsätze und Zielsetzungen, beim Kyoto-Protokoll um die rechtlich verbindliche Umsetzung der UN-Klimarahmenkonvention. (Quelle: UNFCCC 2015)

Welthandel: Mittel zur Förderung der Zusammenarbeit

Im Fünften IPCC-Sachstandsbericht (IPCC 2014/WGIII) wird auch die Bedeutung wirtschaftlicher Anreize dargelegt, wie Geldüberweisungen, marktbasierende Mechanismen, Technologietransfer und handelsbezogene Massnahmen für die Ausdehnung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich des Klimawandels. Insbesondere der Welthandel bietet sowohl positive als auch negative Anreize für die Förderung der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Klimawandels. Die Kapitel des IPCC-Sachstandsberichts über internationale und regionale Zusammenarbeit (IPCC 2014/WGIII/Chap.13 und Chap.14) betonen einerseits das Potenzial von Handelsmassnahmen für die Förderung des Übergangs zu einer CO₂-armen Wirtschaft, andererseits mögliche Spannungsfelder zwischen diesen Massnahmen und den internationalen Handelsregeln der Welthandelsorganisation (WTO). Im Mittelpunkt des Interesses stehen heute Fragen der Subventionierung von fossilen und von erneuerbaren Energien und deren Vereinbarkeit mit den Regeln der WTO sowie die Berücksichtigung von produktbezogenen Verfahren und Produktionsmethoden. Klimarelevante Regelungen stellen immer mehr darauf ab, ob Produkte (Güter und Dienstleistungen) auf nachhaltige und klimaschonende Art und Weise produziert werden. Im Rahmen der grundlegenden Prinzipien der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung von gleichen und substituierbaren Produkten stellt sich die Frage, inwieweit darauf etwa bei der Besteuerung oder der Ausgestaltung von tarifären und nicht-tarifären Massnahmen abgestellt werden darf. Die Rechtsentwicklung erlaubt zunehmend die Berücksichtigung nachhaltiger Entwicklung (Holzer 2014; Conrad 2011). Eng verbunden damit sind Fragen eines

verstärkten Technologietransfers, wo Anreizsysteme der Aushandlung warten. Sektorspezifisch stehen künftige Verhandlungen im Energiebereich im Rahmen der WTO im Vordergrund.

Trends in der internationalen Zusammenarbeit

Neben der zunehmenden institutionellen Vielfalt machen aktuelle Studien auf weitere Trends in der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Klimawandel aufmerksam (van Asselt et al. 2014; Nachmany et al. 2015):

- die Aufweichung von völkerrechtlichen Verpflichtungen,
- die sich verändernde Unterscheidung zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern,
- die Anwendung innovativer Politikinstrumente wie differentielle Energiebesteuerung gestützt auf produktbezogene Verfahren und Produktionsmethoden oder der Einsatz von Zertifikaten als Nachweis für die Minderung von Treibhausgasen im Handel,
- der zunehmende Fokus auf Gerichtsverfahren und Rechtsentwicklung im Fallrecht der EU und der WTO;
- der Zuwachs in der nationalen Gesetzgebung,
- die wachsende Bedeutung nichtstaatlicher, lokaler sowie insbesondere privatwirtschaftlicher Akteure.

Die internationale Zusammenarbeit im Bereich Klimawandel zeichnet sich in den letzten Jahren durch eine Aufweichung von völkerrechtlichen Verpflichtungen aus. Informelle Komitees mit beschränkter Mitgliedschaft und Repräsentativität und ohne eigentliches Verhandlungsmandat definieren zunehmend die politische Agenda der internationalen Zusammenarbeit. Regionale oder sektore-

rielle Initiativen geniessen heute grössere Unterstützung als multilaterale Unterfangen mit universeller Beteiligung. Freiwillige Zusagen ersetzen zunehmend verbindliche Engagements. Beobachtet wird, dass private Akteure anstelle von Gerichten oder anstelle der Staatengemeinschaft vermehrt die Frage beantworten, ob Regeln eingehalten werden (Asselt et al. 2014). Gleichzeitig lässt sich eine Zunahme nationaler Gesetze erkennen (Nachmany et al. 2015) und eine Verlagerung von Massnahmen auf die lokale Ebene. Städte und Regionen nehmen heute eine oft führende Rolle in der autonomen Umsetzung von Klimazielen ein, namentlich in Nordamerika. Die Vielfalt nationaler Regelungen dürfte künftig zu einer Zunahme von Streitbeilegungsverfahren im Rahmen der WTO oder von Präferenzabkommen führen, wo autonome Regelungen mit Handelsbeschränkungen verbunden sind. Gleiches gilt auch für Investitionen im Rahmen von bilateralen Investitionsschutzverträgen oder präferenziellen Handelsabkommen, wo diese durch klimapolitisch motivierte Regelungen und Auflagen nachträglich in ihrer Rendite beschränkt werden.

Ergebnisse internationaler Kooperation mit Bezug auf den Klimawandel

Politiken zum Klimawandel können nach Auffassung des IPCC anhand von vier Kriterien beurteilt werden (IPCC 2014/WGIII):

- Umwelteffizienz,
- gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit,
- Verteilungseinflüsse und
- institutionelle Durchführbarkeit.

Die Bewertung beinhaltet eine Abwägung unter den vier Kriterien, die ihrerseits von der Ausgestaltung und den Regulierungsmechanismen eines Vorschlags abhängen. So braucht es beispielsweise eine Abwägung zwischen einer breiten Teilnahme auf der einen und der institutionellen Durchführbarkeit eines anspruchsvollen ökologischen Leistungsziels auf der anderen Seite. Das Ergebnis der Abwägung kann von finanziellen Leistungen, staatlichen Vollstreckungsmechanismen und der Aufteilung der Anstrengungen zur Emissionsminderung abhängen.

Montrealer Protokoll

Gemessen an den vorstehenden Kriterien kann das Montrealer Protokoll von 1987 mit dem Ziel, die stratosphärische Ozon-Schicht zu schützen, als erfolgreich bezeichnet werden. Beschränkt auf eine begrenzte Zahl von Substanzen und deren Eliminierung, womit nur wenige Industrien betroffen und Ersatzprodukte vorhanden waren, hat das Abkommen als Nebeneffekt eine bedeutende Minde-

rung von Treibhausgasen erzielt. Für die Entwicklung des internationalen Abkommens über den Klimawandel kann die aus dem Montrealer Protokoll gewonnene Erkenntnis nützlich sein, dass finanzielle und technische Transfers aber auch die Möglichkeit von Handelssanktionen, die Teilnahme an einem internationalen Umweltschutzabkommen mit einem fokussierten und sektoriellen Anwendungsbereich stimulieren.

Kyoto-Protokoll

Das Kyoto-Protokoll von 1997 bildet den ersten verbindlichen Schritt hin zur Umsetzung der Grundsätze und Zielsetzungen der UN-Klimarahmenkonvention von 1992. Das Protokoll ist weniger erfolgreich als erwartet. Der beschränkte Einfluss auf die Umsetzung von Minderungszielen und die Umwelt kann zum einen mit der unvollständigen Teilnahme und Vertragstreue der Annex-I-Länder² erklärt werden. Zum anderen ist der beschränkte Einfluss des Kyoto-Protokolls auf die Anrechnung von Emissionsminderungen in Annex-I-Ländern (so genannte «hot air»³) zurückzuführen. Der im Rahmen des Protokolls vereinbarte Mechanismus für eine umweltverträgliche Entwicklung (CDM) hat zudem nicht zum erwünschten Transfer von Technik und Wissen geführt. Auch umfasst der Anwendungsbereich des Kyoto-Protokolls keine Emissionen von Ländern, die nicht unter Annex I fallen (d.h. Entwicklungs- und Schwellenländer). Deren Emissionen haben aber zahlenmässig im letzten Jahrzehnt stark zugenommen und übertreffen inzwischen die Emissionen der Annex-I-Länder.

Übereinkommen von Paris

Das am 22. April 2016 von einer grossen Anzahl Staaten unterzeichnete Übereinkommen löst ab 2020 das Kyoto-Protokoll ab und damit auch die auf die Industriestaaten beschränkte Wirkung. Es ergänzt die bereits früher im Rahmen der Vereinbarungen von Kopenhagen und Cancun eingegangenen Versprechen. Das Übereinkommen umfasst eingehende Bestimmungen zu Minderung, Anpassung, Finanzierung, Technologietransfer, Entschädigung, Transparenz und Entwicklungszusammenarbeit. Die wesentliche Errungenschaft liegt wie genannt im Einschluss der Schwellenländer, deren Beteiligung für eine effektive Minderung der Emissionen heute notwendig ist; dies im

² Anhang I der Klimarahmenkonvention umfasst diejenigen Staaten, die sich im Rahmen dieser Konvention verpflichtet haben, ihre Treibhausgasemissionen zu mindern. Dazu gehören auch die OECD-Staaten sowie die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer.

³ Aufgrund der Deindustrialisierung in Osteuropa wurden Emissionen ohne aktive Klimaschutzmassnahmen vermindert. Der dadurch im Referenzjahr 1990 möglicherweise zu hoch eingeschätzte Bedarf an Emissionsrechten führt zu überzähligen Emissionszertifikaten, die im Emissionshandel verkauft werden dürfen.

Gegenzug zu Finanzierungsversprechen seitens der Industriestaaten im Rahmen der geteilten und differenziellen Verantwortung. Während die Berufung auf common concern of humankind fortbesteht, beinhaltet das Übereinkommen das Prinzip der geteilten aber differenziellen Verantwortung, das einen flexiblen und dezentralen Ansatz erlaubt. Die bereits genannten Emissionsziele werden durch einseitige Verpflichtungen wahrgenommen, deren völkerrechtliche Stellung umstritten sein wird. Eine Bewertung des Übereinkommens ist verfrüht. Wesentlich ist vor allem das positive Signal einer breiten Beteiligung und eines breiten Grundkonsenses der internationalen Gemeinschaft zu den Emissionszielen an die Finanzmärkte, die ihre Finanzflüsse klimafreundlich ausrichten sollen. So sollen sie Investitionen in erneuerbare Energien unterstützen und damit zum Rückbau fossiler Energieträger beitragen. Das Übereinkommen kann Basis für die weitere Entwicklung von Instrumenten zur Finanzierung und zum Technologietransfer sein und als Referenzwerk auch im Rahmen von Handelsstreitigkeiten der WTO dienen.

Beteiligung der Schweiz an der internationalen Kooperation

Die Schweiz ist den Bemühungen zum Klimaschutz auf internationaler Ebene stark verpflichtet. Sie beteiligt sich aktiv an der UN-Klimarahmenkonvention, am Kyoto-Protokoll und weiteren sich mit dem Klimawandel befassenden Organisationen, Abkommen und Programmen (Abb. 4.3). Sie hat das Übereinkommen von Paris am 22. April 2016 unterzeichnet.

Was die Minderungsziele für Treibhausgase betrifft, ist die Position der Schweiz mit derjenigen der EU vergleichbar. In der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls (2008–2012) ging die Schweiz die gleichen rechtlichen Verpflichtungen wie die EU ein: ein Abbau der Treibhausgasemissionen auf durchschnittlich acht Prozent unterhalb der Werte von 1990. Darüber hinaus hat sich die Schweiz völkerrechtlich verpflichtet, an der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls (2013–2020) teilzunehmen. Sie gehört zu den Annex-I-Ländern, die quantifizierte Emissionsbeschränkungs- und Emissionsabbauverpflichtungen (QELRC) eingegangen sind. Für die zweite Verpflichtungsperiode hat die Schweiz einen QELRC-Level von 84,2 vorgelegt. Diese Zahl wurde von einem Minderungsziel der Emissionen um 20 Prozent bis 2020 gegenüber 1990 abgeleitet, denn dieses Ziel entspricht im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2020 einer Minderung von 15,8 Prozent (s. a. Kap. 4.2 Schweizer Klimapolitik, S. 194).

Schweiz mit diversen Engagements

Die Schweiz unterstützt das 2-Grad-Ziel und zeigte sich bereit, ihre Emissionen bis 2020 um bis zu 30 Prozent zu mindern im Vergleich mit den Werten von 1990, sofern sich andere Industrieländer für gleichwertige Ziele einsetzen und Schwellenländer gemäss ihren Fähigkeiten das ihre zur Emissionsminderung beitragen. Sie strebt im Rahmen des Übereinkommens von Paris eine Minderung der Emissionen von 50 Prozent bis 2030 und von 70–85 Prozent bis 2050 an. Berücksichtigt werden dabei nicht nur Minderungen in der Schweiz, sondern auch Emissionsminderungen im Ausland (UNFCCC 2015).

Die Schweiz beteiligt sich auch am REDD+-Mechanismus zur Minderung von Treibhausgasen, die durch Entwaldung entstehen. Unter dem REDD+ hat sie bislang mit 20 Millionen Schweizer Franken an die Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) der Weltbank und an weitere bilaterale Projekte beigetragen. Dadurch unterstützt die Schweiz die Entwicklungsländer bei wichtigen Grundlagenarbeiten und bereitet diese auf den REDD+-Mechanismus vor. Darüber hinaus ist die Schweiz verpflichtet, einen Beitrag zur Anpassung an den Klimawandel zu erbringen und fördert innovative Denkansätze zur Anpassung und zur Finanzierung von Klimaprojekten in Entwicklungsländern.

Bei den internationalen Verhandlungen ist die Schweiz Teil der Environmental Integrity Group, zusammen mit Mexiko, Südkorea, Monaco und Liechtenstein. Die Gruppe setzte sich für ein rechtlich verbindliches, effektives und faires Abkommen für die Zeit nach 2020 ein, in welchem jeder Staat entsprechend seiner sich ändernden Verantwortung und Kapazität eingebunden wird. Die Gruppe betonte die Notwendigkeit von Anpassungsmassnahmen und wollte, dass entwickelte und aufstrebende Wirtschaften gegenüber Entwicklungsländern eine grössere finanzielle Verantwortung übernehmen (Ingold & Pflieger 2016). Diese Ziele konnten mit dem Übereinkommen von Paris nur zum Teil verwirklicht werden, sind aber weiterhin Leitlinie für die weiteren Arbeiten im Rahmen der UN-Klimarahmenkonvention und für die Umsetzungsmodalitäten des Übereinkommens von Paris.

Die Schweiz hat die Schaffung und Umsetzung der Kurzfristfinanzierung von Klimaprojekten in Entwicklungsländern von 30 Milliarden US-Dollar für die Jahre 2010 bis 2012 klar unterstützt. Ebenso hat sie sich für eine zunehmende langfristige finanzielle Unterstützung durch den neu geschaffenen Green Climate Fund (GCF) ausgesprochen. Der GCF wurde von den Mitgliedern der Klimarahmenkonvention mit dem Ziel gegründet, finanzielle Mittel für Klimaprojekte in Entwicklungsländern bereit-

zustellen zur Minderung von Treibhausgasen und zur Anpassung an den Klimawandel.

Referenzen

Conrad C (2011) **Processes and Production Methods (PPMs) in WTO Law: Interfacing Trade and Social Goals**. Cambridge University Press, Cambridge.

Holzer K (2014) **Carbon-related Border Adjustment and WTO Law**. Edward Elgar, Camberley Surrey, 352 pp.

Ingold K, Pflieger G (2016) **Two levels, two strategies: explaining the gap between Swiss national and international responses towards Climate Change**. *Environmental Policy Analysis Journal* 2: 20–38.

IPCC (2014) **Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change (WGIII)**. www.ipcc.ch/report/ar5/wg3

IPCC (2014) **Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change (WGIII)**. Chapter 13 «International Cooperation: Agreements and Instruments». www.ipcc.ch/report/ar5/wg3

IPCC (2014) **Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change (WGIII)**. Chapter 14 «Regional Development and Cooperation». www.ipcc.ch/report/ar5/wg3

Nachmany M, Frankhauser S, Davidová J, Kingsmill N, Landesman T, Roppongi H, Schleifer P, Setzer J, Sharman A, Singleton CS, Sundaresan J, Townshend T (2015) **The Global Climate Legislation Study**. LSE, Grantham Research Institute.

UNFCCC (2011) **FCCC/CP/2011/9/Add.1, Decision 1/CP.17, Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action**.

UNFCCC (2015) **Switzerland's intended nationally determined contribution (INDC) and clarifying information**. www4.unfccc.int/submissions/indc

van Asselt H, Mehling M, Kehler SC (2014) **The Changing Architecture of International Climate Change Law**. In: Van Calster G, Vandenberghe W, Reins L (eds.), *Research Handbook on Climate Change Mitigation Law*. Edward Elgar, Camberley Surrey.