

## Paris 2015 – Signale für nicht-staatliche Akteure



Hintergrundpapier für das erste Fachgespräch der Reihe des Umweltbundesamts  
„Klimaschutz verbessern – Paris und darüber hinaus“ am 15. April 2015

*Ralph Bodle, Lena Donat, Matthias Duwe und Ennid Roberts*

Nicht-staatliche Akteure spielen in vielerlei Hinsicht eine wichtige Rolle beim Klimaschutz: als Konsumenten, Emittenten, Investoren, Entscheidungsträger, Umsetzer oder auch Blockierer. Weit verbreitet ist daher die Forderung, dass das Ergebnis des Paris-Gipfels Signalwirkung für nicht-staatliche Akteure entfalten soll, um die erforderlichen Verhaltensänderungen einzuleiten, die eine Transformation hin zu „low-carbon“ Wirtschaften und Gesellschaften ermöglichen. Aber über diesen allgemeinen Wunsch hinaus gibt es so gut wie keine konkrete oder strukturierte Auseinandersetzung damit, auf welche Weise das Paris-Ergebnis diese Signalwirkung herstellen soll und kann.

### Alle wollen Signalwirkung

Forderungen nach einer Signalwirkung für nicht-staatliche Akteure kommen von vielen Seiten. In Lima stellten die peruanische COP-Präsidentschaft und die kommende französische COP-Präsidentschaft die „Lima-Paris Action Agenda“ vor. Die Action Agenda soll bis Paris Klimaschutzmaßnahmen anregen – insbesondere auch durch Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren.<sup>1</sup> Die kommende französische COP-Präsidentschaft hat zudem im Januar 2015 ihr Konzept für den Klimagipfel in Paris vorgestellt: Neben dem neuen Klimaabkommen selbst, Finanzierung und INDCs soll als vierte Säule eine „Action Agenda“ nicht-staatliche Akteure mobilisieren.

Eine Gruppe nicht-staatlicher Akteure selbst forderte beim Klimagipfel von UN-Generalsekretär Ban Ki Moon im September 2014, das neue Klimaabkommen solle „include means to enable the active involvement of non-State actors“, sowie „make non-State actors an integral part of the successful negotiation and implementation of the 2015 decisions“.<sup>2</sup>

Auch von Seiten der Vertragsstaaten kommen Vorschläge, wie Anreize für nicht-staatliche Akteure im Paris-Abkommen gesetzt werden können.<sup>3</sup> Im aktuellen Verhandlungstext, der den Stand der Verhandlungen zum neuen Abkommen in Genf (ADP-Sitzung im Februar 2015) widerspiegelt, beziehen sich über ein Dutzend Textstellen auf nicht-staatliche Akteure. Zum Beispiel:

- ▶ *Paragraph 13, Option 1: All actors, including civil society, the private sector, financial institutions, cities and other subnational authorities, local communities and indigenous peoples, are encouraged to scale up their actions and provide further opportunities for Parties to reduce emissions and/or to decrease vulnerability and build resilience to the adverse effects of climate change, without prejudice to the provisions of the Convention;*

<sup>1</sup> Lima-Paris Action Agenda Statement, <http://www.cop20.pe/en/18732/comunicado-sobre-la-agenda-de-accion-lima-paris/>.

<sup>2</sup> Siehe United Nations Climate Summit – New York – 23 of September 2014 – Catalyzing Action – Joint statement of Non-State actors’ representatives,

<sup>3</sup> So forderte die EU 2013: “The 2015 Agreement will have to encourage, facilitate and incentivise private sector action and investment”, in: The scope, design and structure of the 2015 agreement, Submission by Lithuania and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States; Ähnlich Australien, siehe Australia, Submission to the Ad-Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP) on the 2015 Agreement, 13. October 2014.

Der Genfer Text erwähnt nicht-staatliche Akteure vor allem beim Thema Finanzierung und der Umlenkung von Investitionen:

- ▶ *Paragraph 128.1 (a) (iii): A clear signal to the private sector at all levels to contribute to the mobilization of climate finance and to reorient financial flows and trigger the required investments and involvement, including of local private sectors;*

### **...aber die Vorschläge sind pauschal, vage und unstrukturiert**

Obwohl viele die Bedeutung von nicht-staatlichen Akteuren hervorheben, gibt es bisher kaum konkrete Vorschläge und Ideen, wie das Paris-Ergebnis die geforderte Signalwirkung entfalten könnte. Nicht-staatliche Akteure sind im Regelfall keine Völkerrechtssubjekte und nicht Träger von Rechten und Pflichten auf völkerrechtlicher Ebene. Das Pariser Abkommen kann daher keine direkten Verpflichtungen für nicht-staatliche Akteure schaffen.

Es ist also nicht offensichtlich, wie nicht-staatliche Akteure durch das Abkommen und das weitere Paris-Ergebnis konkret angesprochen werden könnten. Bisher ist die Diskussion zum Thema sehr allgemein, wenig strukturiert und die wenigen existierenden Ideen sind vage. In Textstellen wie den oben zitierten wird z.B. gefordert, dass das Abkommen nicht-staatliche Akteure zu Klimaschutz „ermutigen“ soll und ein „klares Signal“ gesetzt wird.<sup>4</sup> Aber was heißt das konkret, und was heißt es für die verschiedenen Gruppen nicht-staatlicher Akteure?

Signalwirkung folgt für viele vor allem aus verbindlichen, klar formulierten und ambitionierten Minderungsverpflichtungen der Staaten, die langfristige Emissionspfade vorgeben. In diesem Fall gehen nicht-staatliche Akteure, insbesondere in der Wirtschaft, von der Umsetzung dieser Pflichten durch die Staaten aus und planen und investieren entsprechend. Eine wachsende Zahl von Unternehmen unterstützt mittlerweile Forderungen nach „phase out of emissions to net zero by mid century“ und nach klaren Plänen für fossile Energien.<sup>5</sup> Bei den aktuellen Klimaverhandlungen ist jedoch abzusehen, dass die globalen Minderungsziele möglicherweise ein unzureichendes Signal senden und das neue Abkommen auch nicht die Regeldichte und -tiefe beispielsweise des Kyoto-Protokolls haben wird.

Daher erscheint es sehr wichtig, die Diskussion um andere Signalwirkungen jetzt zu führen: die Mobilisierung von nicht-staatlichen Akteuren ist essentiell für den Erfolg des Klimaabkommens. Bis zum Klimagipfel in Paris bleibt jedoch nur noch wenig Verhandlungszeit, um Ideen zu verankern.

„Nicht-staatliche Akteure“ sind keine homogene Gruppierung, sondern umfassen eine Reihe von sehr unterschiedlichen Akteursgruppen, einschließlich

- ▶ Private Unternehmen, Investoren
- ▶ Staatliche Untereinheiten (z.B. Regionen, Gemeinden)
- ▶ Gewerkschaften, NGOs, Interessensvertretungen von Frauen, indigene Bevölkerung, Jugend, religiöse Gruppen
- ▶ Medien
- ▶ Wissenschaft

Das Fachgespräch wird sich auf private Unternehmen und Investoren konzentrieren.

---

<sup>4</sup> Verhandlungstext von Genf, Paragraph 13, Option 1; Paragraph 128.1 (1)(iii).

<sup>5</sup> 145 Unternehmen, darunter Unilever, Shell, BT und EDF Energy, unterzeichneten anlässlich des Ban Ki Moon-Gipfels das „Trillion Tonne Communique“; siehe auch die Initiativen „Track 0“ und „The B Team“.

## Wie kann das Paris-Ergebnis Signale setzen?

Das Paris-Ergebnis wird voraussichtlich nicht nur aus einem Abkommenstext bestehen, sondern ein breiteres Paket aus verschiedenen Elementen sein: Dazu gehören zum einen in Textform gegossene Ergebnisse wie ein Abkommen, Entscheidungen der Vertragsstaatenkonferenz und politische Erklärungen. Darüber hinaus ist der Paris-Gipfel auch eine Veranstaltung und Bühne, auf der sonstige Initiativen gestartet und präsentiert werden können - zum Beispiel mit oder zwischen nicht-staatlichen Akteuren.

Welches dieser Elemente könnte Signale für nicht-staatliche Akteure schaffen, und wodurch? Was muss in Paris passieren, oder was muss im Abkommenstext, in COP-Entscheidungen, in Erklärungen stehen?

Da das Abkommen nicht-staatlichen Akteuren keine direkten Verpflichtungen auferlegen kann, und keine starken staatlichen Minderungsverpflichtungen zu erwarten sind, kommen andere Signale in Betracht:

- ▶ Das Abkommen könnte Staaten sonstige Pflichten auferlegen, die zumindest eine absehbare Lenkungswirkung für nicht-staatliche Akteure entfalten. Zum Beispiel die Änderung von Rahmenbedingungen für klimafreundliche Investitionen; das „Phase-out“ von Subventionen für fossile Energiequellen; ein kollektives Langfristziel zur graduellen Einstellung von Emissionen bis zum Jahr X.
- ▶ Das Abkommen könnte einen Anschärfungsprozess für Minderungsziele von Staaten etablieren, um nicht-staatlichen Akteuren zu signalisieren, dass es nicht bei schwachen Zielen bleibt.
- ▶ Neben Pflichten für Staaten könnte das Abkommen nicht-staatliche Akteure in irgendeiner Weise erwähnen, z.B. sie ermutigen, Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen.
- ▶ Das Abkommen könnte neue Formen von Beteiligung von nicht-staatlichen Akteuren etablieren.
- ▶ Das Abkommen könnte neue Institutionen einrichten (oder das Mandat für ihre Einrichtung erteilen), die den Auftrag haben, mit nicht-staatlichen Akteuren zu kooperieren. Dazu könnten Dialogforen wie die Technical Expert Meetings aber auch Mechanismen wie der Clean Development Mechanism gehören.

Jede dieser Maßnahmen wäre in nicht-bindender Form auch außerhalb des Abkommens selbst denkbar, etwa in Entscheidungen der Vertragsstaatenkonferenz, oder in Erklärungen von Staaten.

Neben dem Abkommen und Entscheidungstexten könnte der Paris-Gipfel zudem Signalwirkung außerhalb der staatlichen Verpflichtungen anstreben:

- ▶ Eine Gruppe nicht-staatlicher Akteure könnte eine Erklärung zu Klimaschutzzielen oder -maßnahmen abgeben, z.B., fortan nur noch in klimafreundliche Anlageformen zu investieren
- ▶ Die Vertragsstaatenkonferenz könnte eine neue Web-Plattform einrichten, auf der nicht-staatliche Akteure freiwillige Klimaschutzmaßnahmen öffentlich machen können und bewerten lassen
- ▶ Staaten könnten sich auf die Einrichtung eines neuen, globalen Klimalabels einigen – für z.B. Unternehmen, die festgelegte Klimaschutzstandards nachweislich erfüllen

Die oben genannten Ideen sind lediglich eine vorläufige Liste von Möglichkeiten, ohne eine Bewertung darüber, wie realistisch diese sind und wie stark die Signalwirkung wäre. Hinzu kommt, dass einige dieser Möglichkeiten bereits umgesetzt sind und es daher fraglich ist, ob neue, gleichartige Initiativen zusätzliche Signalwirkungen hätten. So wurde Ende 2014 das

Non-state Actor Zone for Climate Action (NAZCA)-Web-Portal eingerichtet, das nicht-staatlichen Initiativen Sichtbarkeit verschaffen soll. Es gibt bereits zahlreiche Initiativen von Investoren und Unternehmen, die sich zu verantwortungsvollen Anlagen verpflichten oder sich Klimaschutzziele setzen (siehe Anhang). Und auch im Verhandlungsprozess selbst werden nicht-staatliche Akteure eingebunden, z.B. bei den Technical Expert Meetings unter dem Arbeitsstrang 2 der ADP.

## Fragen für die Diskussion

1. Lohnt es sich, über die INDCs hinaus gezielt Signalwirkung für nicht-staatliche Akteure anzustreben?
2. Was würden nicht-staatliche Akteure als Signalwirkung ansehen?
3. Wie kann Paris diese Signale geben - abgesehen von starken Minderungsverpflichtungen? Sieht es danach aus, dass diese Signale gesetzt werden?
4. Genügt es, bestehende Initiativen fortzusetzen oder brauchen wir neue Ansätze? Oder gibt es gar schon zu viele davon?
5. Wie kann man vermeiden, dass lediglich „Greenwashing“ Vorschub geleistet wird?

## Annex: Beispiele relevanter Initiativen von nicht-staatlichen Akteuren

- ▶ 2014 Global Investor Statement on Climate Change, <http://investorsonclimatechange.org/>
- ▶ BSR – The Business of a Better World, <http://www.bsr.org/en/our-work/working-groups>
- ▶ C40 – Cities Climate Change Leadership Group, <http://www.c40.org/>
- ▶ Carbon Tracker Initiative, <http://www.carbontracker.org/>
- ▶ Caring for Climate, <http://caringforclimate.org/>
- ▶ Climate Bonds Initiative, <http://www.climatebonds.net/climate-bonds-initiative>
- ▶ ClimateWise, <http://www.climatewise.org.uk/>
- ▶ DivestInvest, <http://divestinvest.org/>
- ▶ Fossil Free, <http://gofossilfree.org/about-fossil-free/>
- ▶ Local Government Climate Roadmap, <http://www.worldmayorscouncil.org/initiatives/local-governmnet-climate-roadmap.html>
- ▶ Low Carbon Investment Registry, <http://globalinvestorcoalition.org/introduction/>
- ▶ Munich Climate Insurance Initiative (MCII), <http://www.climate-insurance.org/>
- ▶ NAZCA – Non-state Actors Zone for Climate Action, <http://climateaction.unfccc.int/>
- ▶ Portfolio Decarbonization Coalition, <http://unepfi.org/pdc/>
- ▶ Prince of Wales Corporate Leaders Group, <http://www.cisl.cam.ac.uk/business-action/low-carbon-transformation/clg/about>
- ▶ Re100, <http://there100.org/about>
- ▶ Responsible Investment (PRI) Initiative, <http://www.unpri.org/>
- ▶ Science Based Targets initiative, <http://sciencebasedtargets.org/>
- ▶ The B Team, <http://bteam.org/about/>
- ▶ UN Global Compact, <https://www.unglobalcompact.org/>
- ▶ UNEP Finance Initiative, <http://www.unepfi.org/>
- ▶ We Mean Business, <http://www.wemeanbusinesscoalition.org/action>
- ▶ World Business Council for Sustainable Development