

HINTERGRUNDPAPIER

Umsetzungsregeln für das Paris- Abkommen beschlossen

Auswertung der Ergebnisse der COP24 in Katowice

Rixa Schwarz, Christoph Bals, Roxana Baldrich, David Eckstein, Marie-Lena Hutfigl, Marine Pouget,
Manfred Treber und Maik Winges

Zusammenfassung

Das auf der Weltklimakonferenz im polnischen Katowice (COP24) vereinbarte Regelwerk ist eine solide technische Grundlage für die weltweite Umsetzung des Pariser Klimaabkommens. Zur Abwendung der Klimakrise kommt es aber darauf an, dass alle Staaten deutlich mehr politischen Willen zur zügigen Umsetzung des Abkommens zeigen.

Das Ergebnis von Katowice ist dennoch ein Sieg für den Multilateralismus, der trotz einiger Sabotageversuche aus dem Weißen Haus, Saudi-Arabien und Brasilien gelang. Dies ist vor allem der Verdienst der durch die Klimakrise verletzlichsten Entwicklungsländer, die sich für starke Beschlüsse eingesetzt haben. Aber auch Deutschland hat durch seine Finanzausgaben und sein Auftreten innerhalb der sogenannten "High Ambition Coalition" von Industrie- und Entwicklungsländern zu diesem Ergebnis konstruktiv beigetragen.

Die Bewährungsprobe folgt nun in Form der *Umsetzung* des Paris-Abkommens. Die Klimabewegung, die sich gerade in Deutschland und weltweit vom Hambacher Wald über Widerstand gegen Pipelines bis zu Klima-Schulstreiks formiert und auch in Katowice sichtbar geworden ist, wird von den Regierungen nun immer vehementer den notwendigen Klimaschutz einfordern. Deutschland muss den von der Kohlekommission beschlossenen Ausstiegspfad umsetzen, so dass er durch Nachbesserungen mit den Pariser Klimazielen vereinbar wird. Mit dem Klimaschutzgesetz sowie dem Aktionspaket für dessen Umsetzung gilt es, 2019 auch einen CO₂-Preis festzuschreiben.

Impressum

Autor*innen:

Rixa Schwarz, Christoph Bals, Roxana Baldrich, David Eckstein, Marie-Lena Hutflits, Marine Pouget, Manfred Treber und Maik Winges; Mitarbeit von Lutz Weischer, Caterina Freytag, Julia Grimm und Stefan Rostock

Redaktion:

Rebekka Hannes

Herausgeber:

Germanwatch e.V.

Büro Bonn:

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Telefon +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Büro Berlin:

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Telefon +49 (0)30 / 28 88 356-0, Fax -1

Internet: www.germanwatch.org, E-mail: info@germanwatch.org

April 2019

Bestellnr: 19-2-04

ISBN: 978-3-943704-74-7

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: www.germanwatch.org/de/16417

Gefördert von ENGAGEMENT GLOBAL im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie Brot für die Welt.



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



Für den Inhalt dieser Publikation ist allein Germanwatch verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH und dem BMZ oder Brot für die Welt wieder.

Inhalt

English Summary	4
1 Eine kurze Gesamtbewertung der COP24 in Katowice	8
2 Die Beschlüsse von Katowice im Detail.....	9
2.1 Ringen um höhere Klimaziele	9
2.1.1 Verhaltener politischer Wille, aber erste Runde zur Nachbesserung der Klimaziele eingeläutet.....	9
2.1.2 Bestandsaufnahme zur Erreichung der 2020-Ziele.....	10
2.1.3 Talanoa-Dialog zur Erhöhung der 2030-Klimaziele.....	11
2.2 Bessere Aussichten auf verlässlichere Klimafinanzierung.....	13
2.2.1 Langfristige Klimafinanzierung: 100 Milliarden und mehr.....	13
2.2.2 Zukunft des Anpassungsfonds.....	14
2.3 Das Regelbuch: Umsetzungsregeln für das Paris-Abkommen beschlossen.....	15
2.3.1 Regel für die nationalen Klimapläne (NDCs)	16
2.3.2 Ein gemeinsamer Transparenzrahmen	16
2.3.3 Globale Bestandsaufnahme ab 2023	18
2.3.4 Format und Umfang der Berichte über Anpassung	19
2.3.5 Richtlinien für Berechnung geleisteter und erhaltener Klimafinanzierung.....	20
3 Weitere Verhandlungsthemen für ein stimmiges Gesamtpaket.....	22
3.1 Klimabedingte Schäden und Verluste	22
Box 3: Klimaklagen	24
3.2 Überprüfung des Anpassungskomitees.....	26
3.3 Klimabildung für nachhaltige Entwicklung.....	26
4 Zentrale Ereignisse außerhalb der formalen Verhandlungen.....	28
4.1 Entwicklungsbanken.....	28
5 Ausblick	29

English Summary

The framework agreed at the UN-Climate Summit in Katowice, Poland, (COP24) provides a solid technical basis for the global implementation of the Paris Agreement. But in order to prevent the climate crisis, it is now important that all states show significantly more political will to increase their ambition to implement the agreement rapidly.

The result of Katowice is particularly remarkable because there have been attempts of sabotage from the White House, Saudi Arabia and Brazil. It is above all the merit of the poorest and most vulnerable developing countries in the climate crisis that have advocated for strong decisions. It is precisely for these countries that preventing the climate crisis is a question of survival. Germany, too, has made a constructive contribution to this result through its financial commitments and its presence within the "High Ambition Coalition" of industrialised and developing countries.

The outcome of Katowice is also a victory for multilateralism. But the real test now follows when it comes to implementing the Paris Agreement. Governments must now show decisive climate action at home. The climate movement, which has been formed worldwide – examples range from the Hambach Forest to the resistance against pipelines to climate school strikes – has also become visible in Katowice. It will now demand the necessary climate action from the governments ever more rigorously. In Germany, the coal commission decision on a phase-out must now be implemented in a way that makes it compatible with the Paris climate targets. The transport commission must set the course for a genuine change in transportation patterns, and the climate protection law and the necessary implementation package must lay down the necessary measures including a CO₂ price. This will also allow the inadequate European climate target for 2030 to be increased, as German Environmental Ministry and the EU promised in Katowice.

Response to the IPCC Special Report on 1.5 degrees warming and greater mitigation efforts

The form in which the final document refers to the Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change on 1.5 degrees warming (IPCC SR1.5) was one of the most controversial topics at COP24. Saudi Arabia and the USA, supported by other Arab countries and Russia, tried to avoid clear references to climate science. A coalition from the group of least developed countries (LDCs), the alliance of small island states (AOSIS), a group of Latin American states (AILAC), the EU and other countries nevertheless succeeded in pushing through comprehensive language on the IPCC in the COP decision. It is emphasized that the IPCC has the function of providing information to the Parties to strengthen global climate policy. The decision thanks the IPCC for its work on the recent Special Report on 1.5 degree warming. It also recognises that the report reflects the best available science. A clear reference to the global emissions still possible to emit by 2030, if global warming is to be limited to 1.5° C, was unfortunately vetoed by the USA. From this value – 25 to 30 gigatons of CO_{2eq} – it would have been even clearer to deduce to what extent countries would have to tighten their climate policy in order to comply with the 1.5° C limit formulated in Paris. On a global average, this would involve an annual reduction in emissions of around 4 %.

The COP decision underlines the call already agreed in Paris for all countries to submit or update their 2030 climate change contributions (NDCs) by 2020. Many of the most vulnerable so-called developing countries had fought here for an even clearer formulation that explicitly states that these targets must be higher than the previous ones and should be based on the IPCC Special Report. However, since other paragraphs in the same document emphasise both the urgency of raising ambition and the IPCC's function of providing orientation for climate policy, this statement is at least indirectly anchored. On the positive side, the COP decision mentions the Special Summit of the UN Secretary-General in September 2019 as a place where increased ambition should be shown – widely understood as enhanced NDCs.

Even if the COP decision remains very veiled on this point, at least the members of the "High Ambition Coalition", including the EU Climate Commissioner and the German Environment Minister, have clearly defined their positions in their declaration published in Katowice on 12 December. They pledge to take three steps by 2020:

1. more immediate climate mitigation measures,
2. raising their 2030 climate targets and
3. presenting a long-term strategy for the period up to 2050.

If Germany and the EU had acted more clearly from the beginning of the conference to raise the 2030 targets (Germany had even slowed down internal EU discussions on raising the target), it would probably have been achievable in Katowice to bring further countries on board.

With the decisions of COP24, the voluntary commitments of the "High Ambition Coalition" and the invitation of the Secretary-General to his special summit it is clear, however, that the first round of target increases is now starting and must be completed by early 2020.

The rulebook – implementation guidelines for the Paris Agreement

Transparency in the rulebook

The main result of COP24 is the so-called rulebook on the implementation guidelines of the Paris Agreement. At the heart of the Paris Agreement are the nationally determined contributions (NDCs) of the countries. In Katowice, rules were laid down for the structure and content of these national climate plans as well as for reporting and monitoring.

In Katowice, agreement was achieved to formulate one common transparency framework for all countries. Among other things, all countries must now use at least the 2006 IPCC Guidelines for Greenhouse Gas Inventories (GHG Inventories). The transparency framework provides flexibility for developing countries that – according to their self-assessment – do not yet have sufficient capacity to reach the reporting standards. However, long-term improvements of these reports are supported with the aim that all countries can produce transparency reports of equal quantitative and qualitative value. It is disappointing that the first transparency reports of all countries will only be submitted until the end of 2024. This is too late to utilize the reports for the first round of the global stocktake in 2023. Brazil, in particular, urged that countries should be free to choose to include quantitative indicators in their greenhouse gas reports or to limit themselves to a purely qualitative description. However, this dilution of the transparency rules could largely be avoided.

Transparency in climate financing

The rules for reporting on planned and achieved contributions to climate financing give a detailed framework to deliver more clarity and planning security for developing countries in the future. Nevertheless, there is still some scope for donor countries, for example to limit the level of detail of their reports and to determine what they consider as climate financing. In particular, it is inconclusive that loans can be counted towards their total amount, as can grants. For comparability purposes, only the grant portion would have to be shown here, even to avoid artificially inflating the sum. It is to be hoped that the progressive countries will set the standard by which all countries will soon be guided. In a few years' time, however, this should become compulsory for everyone. On the positive side, a synthesis report on planned financing should be considered as input for the global stocktake rounds every five years, starting 2023.

Adaptation communication

As stipulated in the Paris Agreement, countries should regularly communicate their priorities, support needs, plans and activities for adaptation to climate change. In Katowice, guidelines were adopted for this purpose. Although voluntary, they were controversial because they set a standard for reporting on support. It will be up to the reporting countries themselves to decide in which document the information will be provided. For example, they may be part of the National Adaptation Plans (NAPs) or the NDCs. However, the directive on content is the same for all documents – some countries had requested different guidelines, which would have made comparison difficult. Furthermore, the guidelines contain important reporting points, such as the inclusion of traditional and indigenous knowledge or gender-responsive adaptation measures. It is also important that the focus is put on future adaptation needs, even if the report on adaptation can also provide information on what has been achieved. However, in order to identify and address future needs and gaps, it is essential to look ahead. One shortcoming is that poorer countries have not been promised direct support for the preparation of the reports. Closing this gap is now also the task of bilateral assistance.

Global stocktake to raise ambition

In Paris, it was agreed to review every five years how far the international community has come collectively in achieving the objectives of the Paris Agreement and to what extent nationally determined contributions need to be stepped up. The so-called global stocktaking (GST) is the core of this ambition mechanism of the Paris Agreement. Its aim is to hold a joint assessment of existing global measures on climate mitigation, adaptation and support in the light of the three Paris objectives on limiting temperature rise, building resilience and re-directing financial flows. In Katowice, the global stocktake was provided with sufficiently robust rules: it will review the collective efforts of the international community while taking equity and the best available science into account and also permits a (limited) role for non-state actors. Inputs on loss and damage will also inform the global stocktake. Its outcomes will be captured in COP decisions.

Climate finance

The decisions on climate finance can be rated as overall good. The above-mentioned agreements on the transparency of climate finance are central. In addition, the future of the Adaptation Fund under the Paris Agreement was secured by a decision in Katowice. In future, the fund will be fed by a levy on international emissions trading and public and private sources. Regarding the crucial new long-term target for climate finance from 2025 onwards, a process has been set up to discuss the new target – starting in 2020. Learning from the earlier target, it must now be ensured that the target is set as precisely as possible through concrete sub-objectives in order to minimise possible scope for interpretation.

In addition, the Finance Committee of the Framework Convention on Climate Change was given important working mandates, the results of which could serve as important input for further debate, including in the context of the global stocktake exercise. These included a regular report to identify the needs of developing countries to implement the Paris Agreement and a regular stocktaking analysis of how global financial flows are being diverted.

Climate finance rules and institutions have been strengthened – now more money is needed. More than US\$ 129 million were pledged for the Adaptation Fund at COP24, a new record. However, as these are one-off voluntary contributions, it will be important in the coming years to secure more stable sources of finance for the Adaptation Fund. 2019 will also see the replenishment of the Green Climate Fund (GCF). Germany and Norway have announced a doubling of their GCF contributions; other rich countries will also have to double their contributions next year.

Dealing with climate-related loss and damage

The issue of climate-related loss and damage was anchored in the global stocktake. This is a clear upgrade comparing to earlier texts in preparation for the Katowice decisions. As such, it is a step in the right direction, reflecting that not all loss and damage can be prevented – as recognised by a separate article in the Paris Agreement. However, there is still no process in place to clarify how funding for climate-related loss and damage can be secured. Thus, the Katowice decisions as a whole do not suffice to clarify the most important issues of climate change – including protecting the most vulnerable.

Market mechanisms

Article 6 of the Paris Agreement provides for mechanisms for international emissions trading by which countries can offset climate mitigation measures in other countries against their own climate targets. If no precautions against double counting are taken in these decisions, large loopholes can arise which would threaten the integrity of the entire Paris Agreement. Brazil, in particular, has fiercely resisted rules to exclude such double counting until the last hours of COP24 – both in the implementation rules of Article 6 and in the transparency framework. As a result, all decisions on market mechanisms were postponed until next year's conference (COP25). It is very welcome that the other countries have not given in to Brazilian pressure here. Market mechanisms are highly complex and can do more harm than good without stringent rules. It is the right decision that the negotiators have given themselves another year to develop these rules.

1 Eine kurze Gesamtbewertung der COP24 in Katowice

Germanwatch bewertet das auf der Weltklimakonferenz im polnischen Katowice 2018 (COP24) vereinbarte Regelwerk als eine solide technische Grundlage für die weltweite Umsetzung des Pariser Klimaabkommens. Gleichzeitig kommt es zur Abwendung der Klimakrise ab sofort noch stärker darauf an, dass alle Staaten deutlich mehr politischen Willen zur zügigen Umsetzung seiner Ziele zeigen – und damit auch zu einer Steigerung ihrer Klimaschutzambitionen und Klimafinanzierung.

Das Ergebnis von Katowice ist vor allem deswegen beachtlich, weil es trotz einiger Sabotageversuche aus dem Weißen Haus, Saudi-Arabien und Brasilien erzielt wurde. Dies ist vor allem der Verdienst der ärmsten und durch die Klimakrise verletzlichsten Entwicklungsländer, die sich für starke Beschlüsse einsetzen. Die Abwendung der Klimakrise ist gerade für diese Länder eine Frage des reinen Überlebens. Aber auch Deutschland hat durch seine Finanzausgaben vor und auf COP24 sowie durch sein Auftreten innerhalb der sogenannten "High Ambition Coalition" von Industrie- und Entwicklungsländern zu diesem Ergebnis konstruktiv beigetragen.

Das Ergebnis von Katowice ist auch ein Sieg für den Multilateralismus. Die Bewährungsprobe folgt aber nun, wenn es an die Umsetzung des Paris-Abkommens geht. Die Regierungen müssen jetzt für entschiedenen Klimaschutz zuhause handeln. Die Klimabewegung, die sich in Deutschland und weltweit seit Herbst 2018 vom Hambacher Wald über Widerstand gegen Pipelines bis zu Klimaschulstreiks formiert und auch in Katowice sichtbar geworden ist, wird von den Regierungen nun immer vehementer notwendigen Klimaschutz und Klimafinanzierung einfordern.

Bedeutung der Ergebnisse für die deutsche Politik

In Deutschland gilt es, den von der Kohlekommission Anfang des Jahres beschlossene Ausstiegspfad so umzusetzen, dass er – durch Nachbesserungen in den nächsten Jahren – mit den Pariser Klimazielen vereinbar wird. Mit dem Beschluss der Kohlekommission vom 26. Januar 2019 sind die Weichen für den Kohleausstieg bis 2035, spätestens 2038, gestellt. Germanwatch begrüßt dies, bedauert aber, dass der Ausstiegspfad noch nicht ambitioniert genug ist um die Klimaziele von Paris zu erreichen. 2023 kann es – dem Beschlusstext zufolge – erstmals zu Nachbesserungen kommen. Als zweite wichtige Kommission muss die Verkehrskommission die Weichen für eine echte Verkehrswende stellen.

Der nächste wichtige Schritt ist nun, den Vorschlag der Kohlekommission dieses Jahr gesetzlich zu verankern. Zur Umsetzung der Beschlüsse der Kohlekommission gehören auch die CO₂-Bepreisung und eine Überarbeitung des Entgelt-, Abgaben- und Umlagensystems im Energiesektor. Die Einführung von CO₂-Preisen muss ganz oben auf die politische Agenda gesetzt werden.

Im selben Zeitraum muss ein Klimaschutzgesetz mit verbindlichen Zielen für alle Sektoren verabschiedet werden. Dieses muss die notwendigen Maßnahmen, u.a. einen CO₂-Preis festschreiben. Das erlaubt dann auch die Erhöhung des unzureichenden europäischen Klimaziels für 2030, so wie es Deutschland und die EU in Katowice zugesagt haben.

Zentral für das Erreichen der Klimaziele von Paris wird aber vor allem, ob sich jetzt ambitionierte Umsetzungspartnerschaften von wichtigen Industrie-, Schwellen- und sogenannten Entwicklungsländern bilden, die sich durch weitreichende Handelsabsprachen, De-Risking-Strategien, technische Kooperation usw. in die Lage versetzen, ihre Klimaziele nicht nur zu erreichen, sondern zu erhöhen.

2 Die Beschlüsse von Katowice im Detail

Vor der COP24 in Katowice hatte Germanwatch die Erwartungen an die Vertragsstaaten so formuliert, dass sie die 1,5-Grad-Herausforderung angehen sollen, indem sie

1. für höhere Klimaziele einen COP-Beschluss fassen, um ihre nationalen Klimapläne bis 2020 nachzubessern,
2. verlässliche und angemessene Finanzierung zur Unterstützung für Entwicklungsländer bereitstellen und
3. starke Regeln für die Umsetzung des Pariser Klimaabkommens beschließen.

Wenn auch nicht im letzten Detail, so ist es den Staaten doch weitestgehend gelungen diese Erwartungen zu erfüllen. Der Teufel liegt jedoch im Detail. In den folgenden Kapiteln folgt eine differenzierte Bewertung der wichtigsten Verhandlungsthemen gemessen an unseren Erwartungen.

2.1 Ringen um höhere Klimaziele

2.1.1 Verhaltener politischer Wille, aber erste Runde zur Nachbesserung der Klimaziele eingeläutet

An der Reaktion der Länder auf den IPCC-Sonderbericht zu 1,5 Grad Erderwärmung konnte ihr politischer Wille zu Entscheidungen für mehr Klimaschutz auf der COP24 gemessen werden. Denn leider reagierten viele Länder verhalten auf die nötigen höheren Anstrengungen im Klimaschutz. Stattdessen war es eines der umstrittensten Themen der Konferenz, in welcher Form im Abschlussdokument Bezug auf den Sonderbericht des Weltklimarats IPCC über die noch mögliche Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs auf 1,5 °C ("IPCC SR1.5") genommen werden sollte. Vor allem Saudi-Arabien und die USA, zeitweise unterstützt durch andere arabische Länder und durch Russland, versuchten eindeutige Bezüge auf die Klimawissenschaft zu verhindern. Einer darauf reagierenden Koalition aus der Gruppe der sogenannten am wenigsten entwickelten Länder (LDCs), der Allianz der kleinen Inselstaaten (AOSIS), einer Gruppe lateinamerikanischer Staaten (AILAC), der EU und weiteren Ländern ist es dennoch gelungen, umfassende Sprache zum IPCC im Konferenzbeschluss durchzusetzen. Es wird nun betont, dass der IPCC die Funktion hat, den Vertragsstaaten Informationen für die Verbesserung globaler Klimapolitik zur Verfügung zu stellen und ihm wird für die Arbeit am Sonderbericht gedankt. Zudem wird anerkannt, dass der Bericht die beste verfügbare Wissenschaft widerspiegelt. Ein eindeutiger Bezug auf die im Jahr 2030 noch möglichen globalen Emissionen, wenn die Erwärmung auf 1,5 °C begrenzt werden soll, wurde durch das Veto der USA verhindert. Aus diesem Wert – 25 bis 30 Gigatonnen CO_{2eq} – hätte sich noch deutlicher ableiten lassen, wie stark die Länder ihre Klimapolitik verschärfen müssen, um das in Paris formulierte 1,5 °C-Limit einzuhalten. Im globalen Durchschnitt ginge es dabei um eine Emissionsreduktion von jährlich gut 4 Prozent.

In der COP-Entscheidung wird die bereits in Paris vereinbarte Aufforderung an alle Länder unterstrichen, bis 2020 ihre 2030-Klimabeiträge (NDCs) einzureichen oder zu aktualisieren. Viele der verletzlichsten sogenannten Entwicklungsländer hatten hier für eine noch eindeutigere Formulierung gekämpft, die explizit besagt, dass diese Ziele höher sein müssen als die bisherigen und sich am IPCC-Sonderbericht orientieren sollen. Da jedoch in anderen Absätzen im selben Dokument sowohl die Dringlichkeit von Ambitionserhöhung als auch die Funktion des IPCC, Orientierung für die Klimapolitik zu liefern, betont werden, ist diese Aussage zumindest indirekt verankert. Positiv ist, dass in der

Konferenzentscheidung der Sondergipfel des UN-Generalsekretärs im September 2019 als ein Ort erwähnt wird, an dem erhöhte Ambition gezeigt werden soll, d.h. dort sollten die erhöhten Klimaziele vorgestellt werden.

Auch wenn die COP-Entscheidung zu diesem Punkt sehr verklausuliert bleibt, so haben doch zumindest die Mitglieder der “High Ambition Coalition”, darunter auch der EU-Klimakommissar und die deutsche Umweltministerin, sich in ihrer am 12. Dezember in Katowice veröffentlichten Erklärung eindeutig festgelegt. Sie verpflichten sich, bis 2020 dreierlei zu tun: 1) mehr sofortige Klimaschutzmaßnahmen, 2) Erhöhung ihrer 2030-Klimaziele und 3) Vorlage einer Langfriststrategie für die Zeit bis 2050. Wenn Deutschland und die EU zur Erhöhung der 2030-Ziele von Anfang der Konferenz an klarer aufgetreten wären (Deutschland hatte in EU-internen Diskussionen zur Zielerhöhung im Gegenteil sogar gebremst), dann wäre in Katowice wahrscheinlich auch mehr zu erreichen gewesen, um mehr Länder mit an Bord zu holen.

Mit den Entscheidungen der COP24, den Selbstverpflichtungen der “High Ambition Coalition“ und der Einladung des Generalsekretärs zu seinem Sondergipfel ist aber klar: Die erste Runde Ambitionssteigerung läuft jetzt an und muss bis Frühjahr 2020 beendet sein.

2.1.2 Bestandsaufnahme zur Erreichung der 2020-Ziele

Die Umsetzung der Zusagen für 2020 sowohl im Bereich des Klimaschutzes wie auch der Klimafinanzierung war das Überraschungsthema der COP23 2017 in Bonn. Eine Reihe von sogenannten Entwicklungsländern hatte auf dringend notwendige Fortschritte bestanden. Einerseits zeigt die Klimawissenschaft, wie entscheidend die nächsten Monate sind, denn schon 2020 muss der Scheitelpunkt der globalen Emissionen erreicht sein, ab dem sie sehr rasch sinken müssen. Andererseits sind die 2020-Verpflichtungen der Industriestaaten für die Zeit bis 2020 Teil des sorgsam ausgehandelten Kompromisses von Paris. Ab 2020 sind erstmals auch die Entwicklungsländer bereit, sich international überprüfbare Ziele zur Minderung ihrer Emissionen zu geben. Aber die Industrieländer, die eine größere historische Verantwortung tragen und über mehr Ressourcen verfügen, müssen vorangehen. Dass dieses Versprechen eingehalten wird, muss überprüft werden.

Dazu wurde auf dem Klimagipfel 2017 in Bonn beschlossen, dass bei COP24 und COP25 jeweils eine Bestandsaufnahme der Umsetzung von Zusagen für die Zeit vor 2020 (engl. pre-2020 stocktake) erfolgen soll. Hierzu gab es in Katowice einen technischen Dialog sowie einen hochrangigen Dialog auf Minister*innen-Ebene. Während die EU als Ganze ihre (wenig ambitionierten) 2020- Ziele unter dem Kyoto-Protokoll erreichen wird, werden eine Reihe anderer Industrieländer und auch einzelne EU-Mitglieder ihre 2020-Ziele nach derzeitigem Stand verfehlen. Umweltministerin Schulze hatte zu dieser Frage keine Ergebnisse aus der Kohlekommission vorzuweisen, um in Katowice zu einer positiven Dynamik der COP24 beizutragen. Zur Klimafinanzierung betonten die EU und Kanada, dass die Industrieländer auf dem besten Weg seien, die 100 Milliarden US-Dollar versprochener Klimafinanzierung bis 2020 zu erreichen. Deutschland und Norwegen kündigten an, ihre Beiträge zum GCF zu verdoppeln, doch Brasilien und China äußerten sich dennoch besorgt über die Lücken bei der Unterstützung vor 2020. Die Bestandsaufnahme wurde mit der Ermahnung geschlossen, dass ehrgeizige Ziele gesetzt werden müssen und dass das Klimafinanzierungssystem verbessert werden müsse. Die Bestandsaufnahme wurde im Ganzen dennoch als vertrauensaufbauend bewertet.

2.1.3 Talanoa-Dialog zur Erhöhung der 2030-Klimaziele

Nachdem der Talanoa-Dialog im Mai 2018 mit seiner ersten Gesprächsrunde zu den drei Kernfragen „Wo stehen wir?“, „Wo möchten wir stehen?“ und „Wie kommen wir dort hin?“ erfolgreich gestartet war, wurde er als einjähriger Prozess zur Nachbesserung der nationalen Klimapläne (engl. Nationally Determined Contributions, NDCs) während des Jahres mit zahlreichen regionalen und nationalen Events fortgeführt. Auf der COP24 endete zunächst die technische Phase auf Verhandler*innen-Ebene, bevor der Talanoa-Dialog in der politischen Phase auf Minister*innen hochrangig abgeschlossen wurde. Die Minister*innen diskutierten am 11. Dezember 2018 in kleinen parallelen Gruppen in der im pazifischen Raum verbreiteten Art der partizipativen Dialogführung „Talanoa“. Von ihnen wurde in Katowice erwartet, dass sie ihr Engagement für die Steigerung der Ambitionen ihrer NDCs signalisieren. In der Abschlusssitzung am 12. Dezember betonte UN-Generalsekretär António Guterres die Bedeutung des IPCC-Sonderberichts zu 1,5°C Erderwärmung und forderte die Staaten nachdrücklich auf, sich neben dem "Katowice-Paket" auch für eine Nachbesserung der NDCs im Rahmen des Talanoa-Dialogs einzusetzen. Schließlich wurden die Ergebnisse des Talanoa-Dialogs in der COP-Entscheidung zu Ambition im Klimaschutz festgehalten und bekamen dadurch den notwendigen Nachdruck:

- die Vertragsstaaten werden ersucht, die Ergebnisse des Talanoa-Dialogs bei der Vorbereitung ihrer NDCs und bei der Umsetzung ihrer Ziele vor 2020 zu berücksichtigen;
- es ist eine grundsätzliche Einigung darauf gelungen, dass *alle* Länder ihre nationalen Klimapläne (NDCs) nachschärfen sollen;
- auf Initiative des UN-Generalsekretärs Antinio Guterres wird im September 2019 ein Klimagipfel stattfinden, zu dem Guterres alle Staaten auffordert, verstärkten Ehrgeiz bei Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und bei der Bereitstellung entsprechender Unterstützung unter Beweis zu stellen.

Frankreich, die Niederlande, Luxemburg, Schweden, Spanien, Norwegen und Kanada hatten sich bereits im Laufe des Jahres 2018 positiv zu einer Nachbesserung ihrer Ziele geäußert und es war zu erwarten gewesen, dass sie für ein starkes COP-Ergebnis sein würden. Darüber hinaus hatten sich kurz vor COP24 die 48 Staaten des Climate Vulnerable Forum auf ihrem Virtual Climate Summit zur NDC-Nachbesserung bis 2020 bekannt. Fidschi und die Marshallinseln haben diese auch bereits eingereicht. Auf COP24 bildete sich auf dieser Grundlage die High-Ambition Coalition mit knapp 30 Ländern¹ und der EU, die in Katowice dafür sorgte, dass eine COP-Entscheidung zur Ambitionserhöhung getroffen werden konnte. Das Format des Talanoa-Dialogs hat insgesamt gezeigt, dass es nicht nur zum „Geschichten erzählen“ ohne ein substantielles Ergebnis geeignet ist. Der Talanoa-Dialog hat sich stattdessen als ein erster vertrauensbildender Bestandteil des Ambitionsmechanismus bewiesen, der nun durch die im Regelbuch verankerte globale Bestandsaufnahme (s. Kapitel 2.3.3) fortgeführt wird, um die Länder zu animieren, ihre Ambitionen stätig zu erhöhen.

¹ Mitglieder der HAC auf COP24: Argentinien, Costa Rica, Deutschland, Dänemark, EU, Fidschi, Finnland, Frankreich, Grenada, Großbritannien, Italien, Jamaika, Kanada, LDC-Gruppe (durch Äthiopien), Liechtenstein, Luxemburg, Republik Mazedonien, Republik der Marshallinseln, Mexiko, Fürstentum Monaco, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Portugal, Saint Lucia, Spanien, Schweden

Box 1: Welchen Einfluss hatten die Ergebnisse des IPCC-Sonderberichts zu 1,5 °C Grad auf die offiziellen Prozesse der COP?

Die klaren Aussagen des im Oktober 2018 verabschiedeten IPCC Sonderberichts über die noch mögliche Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs auf 1,5 °C ("IPCC SR1.5"), der vom Pariser Klimagipfel erbeten worden war, konnten bei der COP24 die Verhandlungen und den Talanoa-Dialog mit Fakten unterfüttern:

Formelle Verhandlungen

Zwar war der IPCC-Vorsitzende Hoesung Lee nicht zur Eröffnung der COP24 als Redner geladen, aber es gab zahlreiche Veranstaltungen um IPCC SR1.5. Am 4. Dezember 2018 hat das Nebenorgan SBSTA eine dreistündige Diskussion zu den zentralen Ergebnissen von IPCC SR1.5 durchgeführt. Am Ende kündigte der SBSTA Vorsitzende an, diese Veranstaltung gemeinsam mit dem anwesenden IPCC-Vorsitzenden auf der 50. SB-Sitzung in 2019 zusammenzufassen.

Das Thema IPCC SR1.5 war auch unter dem normalerweise wenig beachteten SBSTA-Tagesordnungspunkt "Research and Systematic Observation" prozedural angesprochen worden. Von der überwiegenden Mehrheit der Vertragsstaaten wurde vorgeschlagen, den IPCC SR1.5 "zu begrüßen". Doch wie oben erwähnt stimmten vier Länder – Saudi Arabien, die USA, Kuwait und Russland – dem nicht zu und wollten von IPCC SR1.5 lediglich "Notiz nehmen". Dieser Vorgang wurde von den Medien weltweit aufgegriffen, so dass der wissenschaftliche IPCC SR1.5 zum weit diskutierten Politikum wurde. Dennoch lenkten v.a. die USA nicht völlig ein und formal konnte der Wert von 25 bis 30 Gigatonnen CO_{2eq} für die bis 2030 noch möglichen globalen Emissionen, wenn die Erwärmung auf 1,5 °C begrenzt werden soll, nicht in der COP-Entscheidung verankert werden.

High Level Segment und Talanoa-Dialog

Im High Level Segment wurde IPCC SR1.5 von vielen Ministern in ihren Reden angesprochen. Dies ist ein gutes Signal: Die Botschaften des Weltklimarats sind in den Staaten angekommen. Auch in der politischen Phase des Talanoa-Dialogs konnte der IPCC-Vorsitzende am 11. Dezember über die wichtigsten Ergebnisse und Aussagen von SR1.5 berichten.

Zivilgesellschaft

Die Zivilgesellschaft ließ mit täglichen Beiträgen zum IPCC SR 1.5 im Newsletter eco keine Gelegenheit aus, auf die Wichtigkeit der Ergebnisse von IPCC SR 1.5 hinzuweisen. Weiterhin war IPCC SR1.5 beim Treffen der zivilgesellschaftlichen Organisationen mit den Vorsitzenden der Nebenorgane ein Themenschwerpunkt.

Fazit

Auch wenn IPCC SR1.5 substanzieller hätte erfasst werden müssen, fand er doch in den Diskussionen die erwünschte seriöse Betrachtung, die nötig war, um die politischen Verhandlungen zu informieren. Wie bereits angeführt, wird sich das Nebenorgan SBSTA in 2019 weiter mit IPCC SR1.5 befassen. Auch die sogenannte zweite regelmäßige Überprüfung (engl. Second Periodical Review), die die Angemessenheit des Langfristziels und die Fortschritte zu seine Erreichung bewerten soll und deren Mandat ebenfalls 2019 beschlossen werden soll, kommt in Frage. Doch dazu wurde noch keine Entscheidung gefasst.

2.2 Bessere Aussichten auf verlässlichere Klimafinanzierung

Die Beschlüsse zu Klimafinanzierung sind in der Summe eher als gut zu bewerten. Zentral sind die Vereinbarungen zur Transparenz der Klimafinanzierung. Außerdem wurde die Zukunft des Anpassungsfonds unter dem Paris-Abkommen durch einen Beschluss in Katowice gesichert. Auch für die Festlegung eines neuen langfristigen Ziels für Klimafinanzierung ab 2025 konnte ein Prozess eingerichtet werden, der 2020 beginnt. Darüber hinaus wurden dem Finanzausschuss der Klimarahmenkonvention wichtige Arbeitsmandate gegeben, deren Ergebnisse für die weiteren Debatten, auch im Rahmen der globalen Bestandsaufnahme ab 2023 als wichtiger Input dienen können. Dazu gehörten ein regelmäßiger Bericht zur Ermittlung der Bedürfnisse von Entwicklungsländern zur Umsetzung des Paris-Abkommens sowie eine regelmäßige Bestandsanalyse darüber, wie globale Finanzflüsse umgelenkt werden (vgl. Artikel 2.1.c des Paris-Abkommens).

Die Regeln und Institutionen zur Klimafinanzierung wurden gestärkt – aber jetzt ist auch mehr Geld notwendig. 2019 steht außerdem die Wiederauffüllung des Grünen Klimafonds (Green Climate Fund, GCF) an. Mit Ankündigungen zur Verdopplung der Beiträge für den Grünen Klimafonds haben Deutschland und Norwegen vorgelegt. Auch die anderen reichen Länder müssen 2019 ihre Beiträge verdoppeln. Detaillierte Bewertungen folgen in den nächsten Kapiteln.

2.2.1 Langfristige Klimafinanzierung: 100 Milliarden und mehr

Kaum Fortschritte gab es bedauerlicherweise bezüglich der Vorgaben zur sogenannten langfristigen Klimafinanzierung. Dieser vor allem politisch sehr wichtige Agendapunkt beschreibt traditionell die allgemeine Ausrichtung der Klimafinanzierung bis 2020 und steht somit im direkten Bezug zu den von den Industrieländern bis 2020 jährlich versprochenen 100 Mrd. US-Dollar. Hier haben die Geberländer vor zwei Jahren eine sogenannte „Roadmap“ vorgelegt, die angibt, wie dieses Ziel in den kommenden Jahren erreicht werden soll. Bei der COP24 wurde versäumt, diesbezüglich mehr Klarheit zu schaffen – zum Beispiel durch eine Aktualisierung der Roadmap. Informationen diesbezüglich gab es nur durch den dritten Sachstandsbericht zu Klimafinanzflüssen (engl. 3rd Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows), der vom Finanzkomitee der Klimarahmenkonvention (engl. Standing Committee on Finance) bei COP24 vorgelegt wurde. Demnach flossen in den Jahren 2015-2016 knapp 65 Mrd. US\$ (2015), bzw. 75 Mrd. US\$ (2016) von Industrie- an Entwicklungsländer. Vieles ist dabei in Form von Annahmen und Projektionen formuliert und beinhaltet somit ein gewisses Maß an Unsicherheiten, besonders bezüglich privater Finanzflüsse, die durch die öffentliche Hand mobilisiert wurden. Auch konkretere Maßnahmen, um das Ungleichgewicht zwischen finanzieller Unterstützung für Klimaschutz und für den Umgang mit Klimafolgen zu bekämpfen, wurden nicht beschlossen. So werden Industrieländer laut dem neuesten Beschluss lediglich aufgefordert, ihre Bemühungen zu erhöhen, um ein Gleichgewicht herzustellen und mehr öffentliches Geld für Anpassung bereitzustellen.

Darüber hinaus gab es auch lange Diskussionen um ein neues gemeinsames Ziel für die Klimafinanzierung. Das Pariser Klimaabkommen sieht vor, dass vor 2025 ein neues globales Ziel für die internationale Klimafinanzierung beschlossen werden soll. Dabei ist bereits jetzt klar, dass dies nicht allein von den traditionellen Geberländern erreicht werden wird. Unklar war bisher, wie der Prozess aussehen soll, um dieses politisch heiß zu diskutierende Ziel festzulegen.

Nach langen Verhandlungen konnten sich die Vertragsstaaten auf einen Beschluss einigen, der zumindest ein wenig Klarheit diesbezüglich schafft: Auf der COP26 in 2020 sollen die Beratungen zur

Festlegung eines neuen kollektiven Ziels beginnen. Dabei ist klar, dass ein neues Ziel von der Untergrenze von 100 Mrd. US\$ jährlich ausgehen wird.²

Die Entscheidung von Katowice erfüllt somit das Minimalergebnis, einen Prozess zur Festlegung eines neuen Langfristziels zu beschließen. Dabei gilt es nun sicherzustellen, dass die Fehler vermieden werden, die damals in 2009 bei der Festlegung des 100-Milliarden-Ziels gemacht wurden. Denn dieses Ziel war vor allem eine politisch motivierte Fixgröße und zu allgemein und unkonkret. Daher gab es immer wieder Raum für Interpretation und je nach Berechnungsmethode unterschiedliche Beurteilungsgrundlagen bezüglich der Erreichung des Ziels. Ein neues Ziel sollte daher aufgefächert sein in verschiedene Unterziele (z.B. für Anpassungsfinanzierung oder mobilisierte private Mittel), um eine bessere Messbarkeit zu ermöglichen und gleichzeitig auch den tatsächlichen Bedürfnissen der Empfängerländer Rechnung zu tragen.

2.2.2 Zukunft des Anpassungsfonds

Der Anpassungsfonds war auch beim Klimagipfel in Katowice anhaltendes Gesprächsthema in den Verhandlungen. Lange wurde um eine Entscheidung gerungen, die Klarheit darüber schafft, ob und wie der Anpassungsfonds in Zukunft dem Pariser Klimaabkommen dienen soll. Strittig war dabei die Frage, wie der Fonds vom Kyoto Protokoll in das Pariser Klimaabkommen überführt und wie die Übergangszeit geregelt wird. Vertreter der Entwicklungsländer zeigten sich besorgt, dass eine Auflösung der Verknüpfung mit dem Kyoto Protokoll zu einer Neuverhandlung der Modalitäten des Anpassungsfonds führen konnte (z.B. die Zusammensetzung seines Direktoriums). Dementsprechend lang zogen sich die Debatten. Weiterer Knackpunkt war die Frage nach der zukünftigen Finanzierung des Fonds. Industrieländer stellten früh klar, dass ein formaler Auffüllungsprozess für sie nicht in Frage kommt; Entwicklungsländer zeigten sich zögerlich beim Verweis auf "innovative Finanzquellen" und der Verknüpfung zum Emissionshandel.

Schlussendlich konnte ein guter Kompromiss gefunden werden, der dem Anpassungsfonds die nötige Perspektive in der internationalen Klimafinanzarchitektur gibt: Der Fonds dient ab dem 1. Januar 2019 sowohl dem Kyoto Protokoll als auch dem Pariser Klimaabkommen. Sobald sich Erlöse aus dem Emissionshandel, der durch Artikel 6 des Pariser Klimaabkommens neu organisiert wird, erzielen lassen, wird der Anpassungsfonds komplett in das Paris Abkommen überführt. Der Fonds soll zukünftig über eine Abgabe auf den internationalen Emissionshandel sowie freiwillige öffentliche und private Quellen gespeist werden.

Im Zuge des Klimagipfels wurden dem Anpassungsfonds weitere Gelder zugesagt, sodass dieser sein Fundraisingziel für 2018 (90 Mio. US-Dollar) deutlich erfüllen konnte (siehe Tabelle 1). Wieder einmal ging Deutschland als gutes Beispiel voran und bekundete so seine Wertschätzung für den Fonds.

Die auf der COP24 gemachten Zusagen über 129 Mio. US\$ sind ein neuer Rekord. Das ist erfreulich. Da es sich dabei aber um einmalige freiwillige Beiträge handelt, wird es in den nächsten Jahren darauf ankommen, dem Anpassungsfonds stabilere Finanzquellen zu sichern.

² vgl. www.unfccc.int/sites/default/files/resource/cp24_auv_collective%20goal.pdf

Tabelle 1: Zusagen für den Anpassungsfonds 2018

Beitragsland	Ankündigung in eig. Währung	Ankündigung in US-Dollar
EU-Kommission	10 Mio. Euro	11,38 Mio. USD
Frankreich	15 Mio. Euro	17 Mio. USD
Schweden	50 Mio. SEK	5,5 Mio. USD
Neuseeland	3 Mio. NZD	2 Mio. USD
Deutschland	70 Mio. Euro	80 Mio. USD
Region Brüssel-Hauptstadt	0,5 Mio. Euro	0,57 Mio. USD
Wallonische Region	4 Mio. Euro	4,5 Mio. USD
Italien	7 Mio. Euro	8 Mio. USD
Total	ca. 160 Mio. Euro	ca. 129 Mio. USD

2.3 Das Regelbuch: Umsetzungsregeln für das Paris-Abkommen beschlossen

Das Paris-Abkommen ist seit dem 4. November 2016 in Kraft. Auf der COP24 wurden nun die Umsetzungsregeln (das sog. Regelbuch) beschlossen. Diese Umsetzungsregeln (engl. implementation guidelines) sollen dafür sorgen, dass das Pariser Klimaabkommen ab 2020 mit dem notwendigen Ehrgeiz und der notwendigen Transparenz umgesetzt werden kann. Sie sollen den Staaten ermöglichen, sich auf die in 2020 beginnende Umsetzung u.a. ihrer nationalen Klimapläne, auf die Berichtspflichten für die Messbarkeit und internationale Vergleichbarkeit der Maßnahmen und auf die alle fünf Jahre stattfindende Überprüfung des globalen Fortschritts zur Erreichung der Pariser Ziele in der globalen Bestandsaufnahme vorzubereiten.

Der Beschluss von robusten Regeln (der zumindest wichtigsten Elemente) zur Umsetzung des Paris-Abkommens auf der COP24 sollte den Ländern aber nicht nur Vorbereitungszeit geben, sondern auch durch multilaterale Verhandlungen Vertrauen zwischen den Verhandlungsstaaten aufbauen und damit die nationalen Klimaschutzbemühungen unterstützen. Der Beschluss der Umsetzungsregeln bekräftigt darüber hinaus das Signal aus Paris an Investoren und den Privatsektor, dass mit Klimaschutz und Anpassung global ernst gemacht wird. Auch bei Bundesstaaten, Städten und lokalen Regierungen soll dieses Signal zu weiteren Klimamaßnahmen ermutigen.

Da die für Textverhandlungen zur Verfügung stehende Zeit in Katowice sehr knapp und der Entwurfstext teilweise noch lückenhaft war, hatten Beobachter vor der COP24 Zweifel gehegt, ob der Beschluss des Regelwerks in Katowice überhaupt realistisch sei. Auf der COP24 wurden den Verhandler*innen einige Bemühungen abverlangt, um die Umsetzungsregeln in Beschlusstexte zu verwandeln. Es ist geglückt – mit Ausnahme des Beschlusses zu Marktmechanismen, der auf die nächste COP verschoben wurde.

Im folgenden Kapitel stellen wir die wichtigsten Elemente der Umsetzungsregeln vor und – wo relevant – die politischen Kompromisse zwischen den Staaten dazu dar. Auch analysieren wir, wo wir die Regeln als robust genug bewerten – und wo nicht.

2.3.1 Regel für die nationalen Klimapläne (NDCs)

Das sogenannte Regelbuch zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens ist das wesentliche Ergebnis der COP24. Im Zentrum des Pariser Klimaabkommens stehen die nationalen Klimapläne (nationally determined contributions, NDCs) der Staaten. In Katowice wurden Regeln für die Struktur und Inhalte dieser Klimapläne sowie für Berichterstattung und Überprüfung festgelegt. Leider enthalten sie keine Referenzen zur Paris-Präambel, in der ein Verweis auf die Beachtung der Menschenrechte bei Klimamaßnahmen festgehalten wurde.

2.3.2 Ein gemeinsamer Transparenzrahmen

Eines der wichtigsten Elemente des Regelbuchs ist der erweiterte Transparenzrahmen (Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement (APA) agenda item 5: modalities, procedures and guidelines (MPGs) for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement³). Transparenz unter dem UNFCCC-Regime wird oft synonym mit MRV verwendet, also mit Messung, Berichterstattung und Verifizierung (engl. measurement, reporting and verification, MRV). Es handelt sich allerdings um zwei unterschiedliche Handlungsebenen: MRV bezeichnet die interstaatlichen Prozesse zu Messung, Berichterstattung und Verifizierung, vor allem das Erheben von Daten auf Länderebene. Der erweiterte Transparenzrahmen hingegen beschäftigt sich darüber hinaus damit, was mit den erhobenen Daten dann auf internationaler Ebene geschieht – das heißt nach welchen Regeln sie von den Vertragsstaaten zusammengetragen und ausgewertet werden.

Der Transparenzrahmen umfasst sowohl angestrebte, erreichte und geplante Umsetzungen (engl. transparency of action) in den Bereichen Minderung und Anpassung, als auch geleistete und empfangene Unterstützung (engl. transparency of support) durch Finanzierung, Technologiekooperation und Kapazitätsaufbau. Damit überschneidet er sich mit vielen anderen Bereichen des Paris-Abkommens, insbesondere mit den Berichten über nationale Klimapläne (NDCs) und Anpassung. Diese Überschneidungen sowie die Breite des Themas machten die Verhandlungen zu Transparenz besonders komplex und bescherten den Verhandlungsführern auf der COP24 in Katowice lange Verhandlungsrunden.

Wichtigstes Ziel des Transparenzrahmens ist es, gegenseitiges Vertrauen für die effektive Umsetzung des Paris-Abkommens zwischen den Vertragsstaaten zu schaffen, besonders zwischen den Gruppen der Industriestaaten und denen der Schwellen- und sogenannter Entwicklungsländer. Denn einerseits werden ärmere Länder ihre nationalen Beiträge zur Umsetzung des Abkommens nur steigern, wenn sie sich der Unterstützung durch die reicheren Länder sicher sein können und diese mit gutem Beispiel vorangehen. Andererseits muss zum Beispiel eine Tonne CO₂ in der EU auch einer Tonne CO₂ in China oder Indien entsprechen, damit die Anstrengungen aller Länder vergleichbar sind und das Voranschreiten der Umsetzung des Abkommens in seiner Gesamtheit bewertet werden kann.

Um die Spaltung zwischen zwei Ländergruppen mit der Zeit aufzuheben, wurde im Paris-Abkommen ein für alle Länder gemeinsamer Transparenzrahmen beschlossen. Als Teil der Regelungen zu Transparenz wurden in den letzten drei Jahren spezifische Modalitäten, Prozesse und Richtlinien

³ Für alle Artikelangaben aus dem Paris-Abkommen siehe: www.unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf

(engl. Modalities, Procedures, Guidelines, MPGs) für die konkrete Ausgestaltung des Transparenzrahmens entwickelt. Politisch kompliziert war dies, weil ein für alle Länder gültiges Regelwerk entstehen sollte, das zu vergleichbaren Berichten führt. Gleichzeitig sollte allerdings auch die nationale Souveränität und Selbstbestimmung der Länder respektiert und ihnen die Flexibilität ermöglicht werden, die sie in Anbetracht ihrer individuellen nationalen Gegebenheiten benötigen. Besonders sollten hier die Kapazitäten der am wenigsten entwickelten Länder und der kleinen Inselstaaten unter den Entwicklungsländern berücksichtigt werden. Außerdem sollte sichergestellt werden, dass diese nicht übermäßig belastet werden. Dies ist (weitestgehend) gelungen.

Flexibilität ist zunächst nötig, da im Moment die nationalen Möglichkeiten zur Durchführung von Messung, Berichterstattung und Verifizierung in Industrie-, Schwellen-, und Entwicklungsländern weit auseinanderliegen. Ein Unterziel des Transparenzrahmens ist es daher, dass Länder, die in diesen Bereichen bereits sehr gut aufgestellt sind, die Länder mit Aufholbedarf dabei unterstützen, die entsprechenden Verfahren national zu entwickeln und umzusetzen – mit dem Langfristziel, dass alle Länder qualitativ und quantitativ gleichwertige Daten abliefern können. Dieser Prozess sollte von den ärmeren Ländern nicht als Belastung gesehen werden, sondern als Chance, Institutionen und Kapazitäten im Bereich Monitoring und Evaluierung auf nationaler Ebene aufzubauen, die auch weit über den UNFCCC-Bereich hinaus für sie nutzbar und nützlich sind.

Die großen Streitpunkte, die in Bezug auf die Ausgestaltung des Transparenzrahmens zwischen verschiedenen Ländergruppen bestanden, konnten in Katowice weitestgehend ausgeräumt werden. Es ist gelungen, **Regeln für einen gemeinsamen Transparenzrahmen für alle Länder** zu beschließen – und das obwohl vor allem die arabische Ländergruppe und die Verhandlungsgruppe „gleichgesinnter Entwicklungsländer“ (engl. Like-Minded Developing Countries, LMDCs) unter Wortführung von Saudi-Arabien und China lange darauf beharrt hatten, dass es jeweils ein Transparenzregelwerk für Industriestaaten und eins für Entwicklungsländer geben sollte. Dies ist eine große Erleichterung, da eine Entscheidung für zwei Regelwerke die Vergleichbarkeit von Umsetzungs- und Unterstützungsbemühungen unterminiert hätte. Gemeinsame Transparenzregeln sind unerlässlich, damit Informationen vergleichbar und für die globale Bestandsaufnahme zur Ambitionserhöhung nutzbar sind. Nur so kann das Voranschreiten der Umsetzung des Paris-Abkommens in seiner Gesamtheit ausgewogen bewertet werden.

Anstelle zweier unterschiedlicher Berichtsformate muss mit der Entscheidung aus Katowice nun jedes Land **alle zwei Jahre einen umfassenden Transparenz-Bericht** abliefern. Außerdem sieht das neue Transparenz-Regelwerk **Flexibilität in Form von Übergangsregeln für Entwicklungsländer** vor, die diese nach Selbsteinschätzung aufgrund noch unzureichender Kapazitäten benötigen. Verbesserungen derer Berichte werden allerdings mit dem Ziel unterstützt, dass **alle Länder langfristig quantitativ und qualitativ gleichwertige Transparenz-Berichte** erstellen können. So müssen beispielsweise Länder in ihren Treibhausgas-Berichten (engl. GHG inventories) über alle sieben Kyoto Gase (CO₂, CH₄, N₂O, HFCs, PFCs, SF₆, NF₃) Bericht erstatten. Entwicklungsländer, die hier Flexibilität benötigen, dürfen hingegen zunächst nur über mindestens drei Hauptgase (CO₂, CH₄, N₂O) berichten. Enttäuschend ist allerdings, dass die ersten Transparenz-Berichte **erst bis zum 31.12.2024** eingereicht werden müssen. Das ist zu spät, als dass sie für die erste Runde der Globalen Bestandsaufnahme in 2023 (siehe Kapitel 2.3.3) genutzt werden könnten.

Treibhausgas-Berichte können in den Jahren, in denen auch ein Transparenz-Bericht ansteht, entweder als Teil dieses oder als eigenständiges Dokument eingereicht werden. Alle Länder müssen dafür nunmehr die **IPCC-Richtlinien von 2006** und nachfolgende Versionen benutzen. Die Richtlinien von 1996 dürfen nicht mehr angewendet werden – dafür hatte sich in Katowice vor allem Brasilien eingesetzt. Außerdem drängte Brasilien darauf, dass es Ländern freigestellt wird, ob sie quantitative Indikatoren in ihre Treibhausgas-Berichte aufnehmen oder sich auf eine rein qualitative Beschreibung beschränken können. Diese Verwässerung der Transparenzregeln konnte allerdings weitgehend vermieden werden. Besorgniserregend ist, dass die Überprüfung der Emissionsberichte

in denjenigen Jahren, in denen kein Transparenz-Bericht ansteht, in vereinfachter Form durchgeführt werden darf. Die entspricht nicht dem Mandat aus dem Paris Abkommen, laut dem der Transparenzrahmen sicherstellen muss, dass Länder mindestens die bisherige Qualität und Quantität ihrer Berichterstattung beibehalten.

Auch im Konflikt darum, ob **klimabedingte Schäden und Verluste** (engl. loss and damage) Teil der Berichterstattung und Überprüfung im Sinne des erweiterten Transparenzrahmens sind oder nicht, konnte man sich in Katowice einigen. Das Thema ist nun zwar Teil des Transparenzrahmens, aus Sicht von Germanwatch aber leider nicht stark genug verankert und in den Kapiteln zu Unterstützung fehlt es gänzlich (für nähere Informationen siehe Kapitel 3.1).

In Bezug auf die **Beteiligung der Zivilgesellschaft** an Berichterstattung und Überprüfung konnten in Katowice leider keine Fortschritte erzielt werden. Den Workshops, in denen die Vertragsstaaten ihre Berichte vorstellen und sich den Fragen anderer Länder stellen, dürfen Beobachter beiwohnen. Sie dürfen aber weiterhin keine Fragen einreichen oder sich in den Workshops zu Wort melden.

Eine Frage, die in Katowice noch weitestgehend offengeblieben ist, betrifft den internationalen Emissionshandel (s. Box 4). Brasilien wollte erreichen, dass dieser nicht im Transparenzregime berücksichtigt wird und versuchte auch, Sonderregeln für sich herauszuschlagen. Dadurch wären riesige Schlupflöcher entstanden. Dies konnte zwar zunächst vermieden werden, indem eine Entscheidung diesbezüglich auf die nächste COP verschoben wurde – sie ist damit aber nicht aufgehoben. Es bleibt abzuwarten, wie kompromissbereit sich Brasiliens Delegation unter Bolsonaro diesbezüglich auf der COP25 zeigen wird.

2.3.3 Globale Bestandsaufnahme ab 2023

In Paris wurde vereinbart, ab 2023 alle fünf Jahre zu überprüfen, inwiefern die Weltgemeinschaft in die globalen Ziele des Paris-Abkommens erreicht hat und die nationalen Klimapläne entsprechend nachgeschärft werden müssen. Die sogenannte globale Bestandsaufnahme (engl. global stocktake, GST) ist das Kernstück dieses Ambitionsmechanismus im Pariser Klimaabkommen. In Katowice wurden auch hierfür Regeln beschlossen. Diese Richtlinien des GST sind als robust zu bewerten, da sie sich auf die Überprüfung der globalen Maßnahmen, gemessen an den drei Paris-Zielen zur Begrenzung des Temperaturanstiegs, zum Resilienzaufbau und zur Umleiten der Finanzströme beziehen – nicht nur generell auf Themen wie Klimaschutz, Anpassung und Finanzierung. Auch klimabedingte Schäden und Verluste werden berücksichtigt. Damit ist der Wirkungsbereich des GST eng am Paris-Abkommen ausgerichtet und ermöglicht zu prüfen, ob die kollektiven Klimapläne der Länder insgesamt ausreichen, um die Paris-Ziele zu erfüllen.

Die Gestaltung der globalen Bestandsaufnahme in drei Phasen ist realistisch umsetzbar und pragmatisch. Es werden zunächst (fortlaufend) Informationen gesammelt, die in der technischen Phase analysiert werden, um in der politischen Phase daraus Schlüsse zu ziehen. Dabei unterliegt die Bestandsaufnahme den Kriterien der Gerechtigkeit und der besten verfügbaren Wissenschaft. Auch die Erwartungen an die Ergebnisse des Prozesses sind im Beschluss von Katowice klar formuliert und sollen in COP-Entscheidungen festgehalten werden. Bis zur erstmaligen globalen Bestandsaufnahme in 2023 werden weitere Details für diesen ersten Prozess formuliert werden müssen.

Nichtstaatliche Akteure haben die Chance, am GST teilzunehmen, indem sie Input zum GST einreichen. Formal werden diese Inputs allerdings nicht online erfasst, sondern nur die Submissions der Vertragsstaaten in einem offiziellen Portal online gestellt. In den Verhandlungen wurde angemerkt, dass es für nichtstaatliche Akteure ein separates Portal geben sollte, das im jetzigen Beschluss aber unerwähnt bleibt.

Box 2: Marktmechanismen

Im Artikel 6 des Paris-Abkommens sind Mechanismen für internationalen Emissionshandel vorgesehen, mit denen Länder sich Klimaschutzmaßnahmen in anderen Ländern auf eigene Klimaziele anrechnen lassen können. Wenn hierbei keine Vorsorge gegen doppelte Anrechnung getroffen wird, können dadurch große Schlupflöcher entstehen, die die Integrität des gesamten Paris-Abkommens bedrohen würden. Insbesondere Brasilien hat bis in die letzten Stunden der Konferenz erbitterten Widerstand gegen Regeln geleistet, die solche Doppelanrechnung ausschließen sollen – sowohl in den Umsetzungsregeln zum Artikel 6 als auch im Transparenzrahmenwerk. Im Ergebnis wurden alle Entscheidungen zu Marktmechanismen auf die Konferenz im kommenden Jahr (COP25) vertagt. Es ist sehr zu begrüßen, dass die anderen Länder hier dem brasilianischen Druck nicht nachgegeben haben. Marktmechanismen sind hochkomplex und können ohne stringente Regeln mehr Schaden als Nutzen anrichten. Dass die Verhandler*innen sich hier ein weiteres Jahr gegeben haben, um diese Regeln zu entwickeln, ist richtig.

2.3.4 Format und Umfang der Berichte über Anpassung

Wie im Paris-Abkommen festgeschrieben, sollen die Staaten regelmäßig ihre Prioritäten, Unterstützungsbedarf, Pläne und Aktivitäten für die Anpassung an den Klimawandel kommunizieren. Dazu wurden in Katowice Richtlinien verabschiedet. Obwohl deren Einhaltung freiwillig ist, waren sie umstritten, da sie einen Standard zu Berichterstattung und Unterstützung dafür setzen. Es wird den berichtenden Ländern selbst überlassen sein, in welchem Dokument die Informationen übermittelt werden. Sie können zum Beispiel Teil der Nationalen Anpassungspläne (NAPs) oder der NDCs sein. Die Richtlinie zum Inhalt ist aber für alle Dokumente identisch – hier hatten einige Länder unterschiedliche Richtlinien gefordert, was die Vergleichbarkeit verschlechtert hätte. Weiterhin enthalten die Richtlinien wichtige Berichtspunkte, wie traditionelles und indigenes Wissen oder Gender-responsive Anpassungsmaßnahmen einzubeziehen. Auch wenn die Berichte über Erreichtes informieren können, ist es wichtig, dass der Fokus auf zukünftigen Anpassungsbedarfen liegt. Um diese zu erkennen und Lücken angehen zu können, ist der Blick nach vorn unerlässlich. Zu bemängeln ist, dass ärmeren Ländern keine direkte Unterstützung bei der Erstellung der Berichte zugesagt wurde. Dies wird nun auch Aufgabe bilateraler Zusammenarbeit sein.

Unabhängig für welches Dokument die Informationen erstellt werden, sollen sie in einem Anpassungsregister direkt zugänglich sein (PA Artikel 7, Paragraph 12). Erfreulich ist, dass Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen getrennt voneinander und für die breite Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Auf diese Weise können Maßnahmen in einem Bereich fehlende Aktivitäten in einem anderen nicht verdecken und auch von nichtstaatlichen Akteuren unkompliziert nachvollzogen werden. Nachdem in Katowice die Details festgelegt wurden, ist das Sekretariat nun beauftragt einen Prototyp zu erstellen und bei den Zwischenverhandlungen in Bonn im Juni 2019 vorzustellen.

Ein weiterer Verhandlungspunkt war die Frage, wie die Anpassungsanstrengungen der Entwicklungsländer anerkannt werden können. Entwicklungsländer möchten, dass ihre Anstrengungen an prominenter Stelle gewürdigt werden. Letztere werden nun Teil des Syntheseberichts der globalen Bestandsaufnahme sein und auf High-Level-Veranstaltungen anerkannt.

2.3.5 Richtlinien für Berechnung geleisteter und erhaltener Klimafinanzierung

Angaben über geplante Klimafinanzierung (Artikel 9.5)

Das Pariser Klimaabkommen sieht gemäß Artikel 9.5 vor, dass Industrieländer alle zwei Jahre indikative, quantitative und qualitative Angaben zur Höhe ihres geplanten Beitrags an öffentlicher Klimafinanzierung machen sollen. Der Artikel baut dabei auf der Idee der bei der COP19 in Warschau beschlossenen „strategies and approaches“ auf und entwickelt diese weiter. Gemäß dem Mandat aus Paragraph 55 der Begleitentscheidung der COP21 in Paris, galt es in Katowice nun zu identifizieren, welche Art von Information die Vorgaben des Artikels 9.5 erfüllt.

Der Prozess dazu wurde bereits 2016 Jahr in Marrakesch angestoßen und war besonders seit der Klimakonferenz COP23 in Bonn eines der Streitthemen in den Klimaverhandlungen. Im Kern verbirgt sich dahinter die alte Debatte der Vorhersehbarkeit und Nachhaltigkeit von Klimafinanzierung. So fordern Empfängerländer schon seit geraumer Zeit klarere Angaben darüber, wieviel Klimafinanzierung von Industrieländern zukünftig bereitgestellt wird.

Erwartet zäh waren die Verhandlungen zu Artikel 9.5 auch in Katowice. Schnell wurde klar, wo die Knackpunkte lagen. Zum einen war es lange strittig, welche Informationen im Rahmen der Berichterstattung von Geberländer geliefert werden müssen. Hierbei forderten Entwicklungsländer insbesondere klare Angaben dazu, welchen Teil der in Aussicht gestellten Beiträge zur Klimafinanzierung "neu und zusätzlich" sind. Das sind Beiträge, die tatsächlich auf neuen, nicht bereits vorher gemachten Ankündigungen basieren und zusätzlich zur öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (engl. Official Development Assistance, ODA) sind. Zum anderen forderten besonders die kleinen Inselstaaten Angaben dazu, welche Gelder für den Umgang mit klimabedingten Schäden und Verlusten durch den nicht mehr vermeidbaren Klimawandel bereitgestellt werden.

Darüber hinaus gab es prozedurale Fragen, etwa der Zeitpunkt der Berichterstattung oder wie man die eingereichten Berichte der Geberländer als Input für die globale Bestandsaufnahme nutzen kann.

Schlussendlich konnten sich die Vertragsstaaten auf Regeln einigen, die zumindest in der Theorie ein höheres Maß an Vorhersehbarkeit liefern. Bedauerlich ist, dass das Thema "Umgang mit Schäden und Verlusten" aus der finalen Fassung des Beschlusses gestrichen wurde. Trotzdem liefert die Entscheidung von Katowice eine gute Basis für mehr Klarheit und Transparenz in der Klimafinanzierung: So sollen Geberländer etwa qualitative und quantitative Informationen über die Höhe, die genutzten Kanäle und Instrumente liefern; Angaben zu Regionen, Empfängern und Zielgruppen machen; den Zweck und Art der Unterstützung (etwa Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, Technologietransfer etc.) offenlegen; oder darlegen, welche Teile der angekündigten Beiträge "neu und zusätzlich" sind.⁴ Die Berichterstattung soll im Jahr 2020 beginnen und wird in einem Synthesebericht durch das Sekretariat der Klimarahmenkonvention aufbereitet. Positiv ist zu bewerten, dass der Synthesebericht als Input für die Zielüberprüfungs-Runden alle fünf Jahre Berücksichtigung findet. Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit, im Jahr 2023 die Art oder den Umfang der bereitgestellten Informationen durch die Geberländer zu aktualisieren und anzupassen, nachdem man Erfahrungen mit der Berichterstattung gemacht hat.

⁴ Vgl. Entscheidung zu Artikel 9.5: www.unfccc.int/sites/default/files/resource/cp24_auv_pa9.5.pdf

Richtlinien für die Berechnung geleisteter und erhaltener Klimafinanzierung (Artikel 9.7)

Neben der ex-ante Berichterstattung beinhaltet das Pariser Klimaabkommen in Artikel 9.7 auch die Vorgabe, dass Industrieländer alle zwei Jahre transparente und konsistente Informationen bereitstellen, wie sie Entwicklungsländer durch öffentliche Klimafinanzierung unterstützt haben. Hier war das Ziel, in Katowice die Modalitäten und Richtlinien für die Berichterstattung festzulegen und zu beschließen. Sowohl bei der COP22 in Marrakesch im November 2016 als auch bei der COP23 in Bonn im November 2017 wurden erste Elemente diskutiert, die das Rahmenwerk zur Berichterstattung und Rechnungslegung beinhalten könnte. Nun galt es die Arbeit fortzusetzen.

Der Beschluss zu den Regeln der Berichterstattung über geleistete Beiträge zur Klimafinanzierung war eine der Schlüsselentscheidungen für das Regelbuch zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens. Dementsprechend heißt wurde das Thema diskutiert. Die Verhandlungsrunde in Bangkok im September 2018 hatte bereits einen Entwurf für einen Beschlusstext geliefert, bei dem es nun darum ging, die verbleibenden Optionen zu verhandeln und zu beschließen. Besonders strittig war die Frage, ob Geberländer bei der Berichterstattung über ihre geleisteten Beiträge zur Klimafinanzierung nur den Zuschussanteil berichten dürfen (engl. grant equivalent), also zum Beispiel bei einem Kredit zu vergünstigten Konditionen nur den Teil anzugeben, der im Vergleich zum höheren Marktzens nicht zurückgezahlt werden muss. Für viele Entwicklungsländer war dies ein Kernanliegen, um ein genaueres Bild über die geleisteten Beiträge zu haben. Zudem war analog zu den Verhandlungen zum Artikel 9.5 die Frage, inwiefern Geberländer angeben müssen, welcher Teil ihrer geleisteten Klimafinanzierung "neu und zusätzlich" ist und wieviel Geld für den Umgang mit Schäden und Verlusten bereitgestellt wurde.

Der Beschluss von Katowice liefert ein detailliertes Rahmenwerk, um zukünftig mehr Klarheit und Planungssicherheit für Entwicklungsländer zu liefern.⁵ Trotzdem gibt es darin noch gewisse Spielräume für Geberländer, zum Beispiel den Detailgrad ihrer Berichte zu begrenzen, sowie das, was sie als Klimafinanzierung ansehen, zu bestimmen. Insbesondere ist es nicht schlüssig, dass Kredite oder Risikoabsicherungen mit ihrer Gesamtsumme angerechnet werden können, genauso wie Zuschüsse. Hier sollte für eine Vergleichbarkeit jeweils nur der Zuschussanteil ausgewiesen werden dürfen, auch um die Summe nicht künstlich aufzublähen. Es ist zu hoffen, dass die progressiven Länder die Messlatte vorgeben, an der sich bald alle Länder orientieren. In einigen Jahren sollte diese Transparenz verpflichtend für alle werden.

⁵ Vgl. www.unfccc.int/sites/default/files/resource/I23_0.pdf, ab Seite 20

3 Weitere Verhandlungsthemen für ein stimmiges Gesamtpaket

3.1 Klimabedingte Schäden und Verluste

Klimabedingte Schäden und Verluste (engl. Loss and Damage) bezeichnen die Auswirkungen des Klimawandels, die die ökologische oder menschliche Anpassungsfähigkeit überschreiten. Sie umfassen Auswirkungen von Wetterextremen wie Überschwemmungen, Dürren oder Stürmen, oder solche, die durch langsam fortschreitende Klimaveränderungen (slow-onset events) entstehen wie Meeresspiegelanstieg, Meeresversauerung, Trinkwasser- und Bodenversalzung oder Wüstenbildung.

Das Thema klimabedingte Schäden und Verluste wurde an zwei Stellen während der Verhandlungen in Katowice diskutiert – in den Verhandlungen zum Regelbuch und im Internationalen Warschau-Mechanismus (WIM).

Klimabedingte Schäden und Verluste im Regelbuch

Im Paris-Abkommen von 2015 wurde die Wichtigkeit des Themas durch einen eigenen Artikel (8) anerkannt. In den Verhandlungen zum Regelbuch hatte es allerdings keinen eigenen Verhandlungsstrang, sondern wurde unter Finanzierung (Artikel 9), im erweiterten Transparenzrahmen (Artikel 13) und der globalen Bestandsaufnahme (Artikel 14) diskutiert. Das Thema klimabedingte Schäden und Verluste konnte letztlich unter der **globalen Bestandsaufnahme** verankert werden – dies ist eine klare Aufwertung gegenüber Texten, die hierzu zwischenzeitlich auf der COP24 vorlagen. Dies ist ein richtiger Schritt, der die Wichtigkeit des Themas zumindest teilweise anerkennt.

Im **Transparenzrahmen** ist das Thema ebenfalls verankert, allerdings unter einem Absatz, der sich mit den Informationen zu den Auswirkungen des Klimawandels und Anpassung befasst. Es ist gut, dass der Transparenzrahmen explizit Informationen zu klimabedingten Schäden und Verlusten vorsieht, wenn auch nur auf freiwilliger Basis.

Insgesamt wurde es aber in Katowice verpasst, das Thema eigenständig neben Anpassung und Klimaschutz zu diskutieren und ihm somit die Wichtigkeit zu geben, die es seit dem Paris-Abkommen haben sollte. Kritisch ist vor allem hervorzuheben, dass noch immer kein Prozess vorgesehen ist, der klärt, wie **Finanzierung** für klimabedingte Schäden und Verluste sichergestellt werden kann.

Jährlicher Bericht des Executive Committee des Internationalen Warschau-Mechanismus

Mit dem Internationalen Warschau-Mechanismus (engl. Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts, WIM) wurde 2013 – ebenfalls auf einer COP in Polen – ein Gremium geschaffen, das sich dem Umgang mit eben jenen Schäden und Verlusten widmet. Das Executive Committee (ExCom) des WIM hat seine Arbeit in ihrem jährlichen Bericht vorgestellt, der nach einigen Veränderungen, von der COP24 angenommen wurde.⁶ Strittige Punkte waren vor allem, wie auf den **Bericht der Weltklimarats IPCC zu 1,5 °C** eingegangen werden sollte (s.o.).

⁶ www.unfccc.int/sites/default/files/resource/cp24_auv_ec%20wim.pdf

Ein weiteres Thema, das für Diskussionen sorgte, war, ob **Genderspekte** verstärkt in der Arbeit des ExCom berücksichtigt werden sollen. Wie auch zum IPCC wehrten sich auch hier Kuwait und China vehement. Letztlich sollen lediglich sehr allgemein gehalten besonders vulnerable Gruppen für die Auswirkungen des Klimawandels besonders berücksichtigt werden.

Andere essentielle Punkte, die sich schon in der Entwurfs-Version zum Beschluss fanden, blieben aber weitgehend unverändert. Als Wichtigstes sind in dem diesjährigen Report die **Empfehlungen** zu nennen, um **klimawandelbedingte Vertreibung** abzuwenden, zu minimieren und anzugehen. Sie beruhen auf einem umfangreichen Dokument⁷ der **Taskforce on Displacement** (TfD), die auf der COP21 in Paris ins Leben gerufen worden war. Das 89-seitige Papier ist das bislang umfassendste Dokument unter der UNFCCC und wurde von Vertreter*innen der Zivilgesellschaft begrüßt. Die Empfehlungen, die ihren Weg in den Bericht der ExCom fanden, sind ein gutes Signal – auch wenn sie oft durch Zusätze wie "as appropriate" verwässert wurden. Das ExCom spricht sich in seinem Bericht dafür aus, dass das Mandat der TfD verlängert werden soll, um das ExCom bei der Umsetzung der Empfehlungen zu unterstützen. Ein positives Signal hinsichtlich der Arbeit der TfD und der Wichtigkeit, die dem Thema klimawandelbedingter Migration und Vertreibung beigemessen wird.

Leider wurde in dem Bericht verpasst, genauer auf den Umfang des für 2019 geplanten technischen Papiers zur Finanzierung von Schäden und Verlusten einzugehen. Das Papier soll sich mit den Quellen für finanzielle Unterstützung zur Adressierung von Schäden und Verlusten (sowohl innerhalb als auch außerhalb des finanziellen Mechanismus) beschäftigen. Dabei ist lediglich eine Analyse bestehender Finanzierungsmöglichkeiten geplant. So wird die Chance vertan, auch die Möglichkeiten neuer und zusätzlicher Finanzierung und Finanzierungskanäle auszuleuchten. Es wäre wünschenswert gewesen, dass die COP das ExCom hier auffordert, sich mit mehr Nachdruck der Finanzierung klimabedingter Schäden und Verluste zu widmen.

Das Thema klimabedingte Schäden und Verluste konnte zusammenfassend insbesondere in der globalen Bestandsaufnahme (GST) verankert werden. Es fehlt allerdings noch immer an Finanzierung. Damit reichen die Beschlüsse von Katowice insgesamt nicht, um die am stärksten vom Klimawandel Betroffenen zu schützen. Sie leiden heute schon unter den Folgen von Extremwetterereignissen, wie Stürmen oder Dürren, die durch den Klimawandel intensiver und häufiger werden. In Zukunft wird aber auch der Umgang mit langsam einsetzenden Ereignissen, wie dem Anstieg des Meeresspiegels oder die Versalzung der Böden, zunehmend wichtig. Oftmals sind es die Ärmsten, die am meisten verletzlich gegen die Auswirkungen dieser Ereignisse sind und deshalb unbedingt Unterstützung benötigen.

⁷ www.unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf

Box 3: Klimaklagen

"The oceans are rising, and so are we" Clodagh Daly, Climate Case Ireland

Durch den IPCC-Sonderbericht, der das Ausmaß eingetretener und zu erwartender Klimaschäden sowie die Dringlichkeit ambitionierter Klimaschutzmaßnahmen einmal mehr deutlich gemacht hat, erfahren auch die Forderungen von Klimawandelbetroffenen zusätzlichen Rückenwind. Diese setzen sich in immer größerer Zahl gerichtlich gegen Großemittenten und das politische Versagen ihrer Regierungen zur Wehr. Der Druck auf die Klimaverhandler*innen steigt mit jeder weiteren Klimaklage, die vor Gericht erhoben wird. Auch während der COP24 meldeten sich wieder Klimakläger*innen und das breite Bündnis der sie unterstützenden NGOs, darunter Referenten*innen von Germanwatch, auf Pressekonferenzen, Exhibit-Booths, (in)offiziellen Sideevents sowie der Fachtagung Climate Law and Governance Day an der Universität Katowice zu Wort. Ein starkes Signal zum Auftakt der Klimaverhandlungen ging dabei vom sog. Urgenda-Urteil in den Niederlanden aus, das im Oktober 2018 auch in zweiter Instanz die niederländische Regierung auf eine Klimazielverschärfung verpflichtete. In dieselbe Stoßrichtung zielt auch der von Germanwatch unterstützte People's Climate Case, der derzeit vor dem Gericht der EU anhängig ist und von der EU eine deutliche Klimazielverschärfung 2030 einfordert (vgl. www.peoplesclimatecase.de). Vertreter*innen des samischen Jugendverbands trugen auf der COP24 das Anliegen der vom Klimawandel betroffenen Klägerfamilien auf Schutz ihrer vom Klimawandel bedrohten Grundrechte mit Nachdruck vor. Die menschenrechtsbasierte Argumentation erscheint als ein insgesamt vielversprechender Ansatz und wird in der Klimaklageszene zunehmend fruchtbar gemacht (vgl. etwa den kürzlich veröffentlichten **People's Guide, Greenpeace Climate Justice and Liability Campaign**).

Wenn auch kein Menschenrechtsfall im engeren Sinne, wie etwa der People's Climate Case, so ist auch der Huaraz-Fall von herausragender Bedeutung im Hinblick auf die veränderten Haftungsrisiken von Großemittenten für Klimaschäden. Der Huaraz-Fall zählt zu den prominenteren Beispielen in diesem Bereich und erfährt nicht zuletzt durch die Entscheidung über den Eintritt in die Beweisaufnahme im November 2017 nach wie vor große Aufmerksamkeit. Die aus Klima(klage)risiken resultierenden verschärften Anforderungen an Berichtspflichten von Konzernen und Abschlussprüfer zeichnen sich derzeit als ein neuer Klimaklagetrend ab (vgl. etwa **Ganguly, Geetanjali and Setzer, Joana and Heyvaert, Veerle (2018) If at first you don't succeed: suing corporations for climate change. Oxford Journal of Legal Studies**) – ein Phänomen, das Germanwatch aufmerksam verfolgt und aktiv begleitet.

Box 4: UN-Migrationspakt

Der „Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration“, kurz UN-Migrationspakt genannt, wurde zeitgleich zur COP24 von einer großen Mehrheit der Staatengemeinschaft am 10. Dezember 2018 in Marrakesch angenommen. Trotz voriger hitziger Debatten haben sich 164 Staaten (von 193 UN-Mitgliedsstaaten) zu dem Pakt bekannt, der Leitlinien für den Umgang mit weltweiter Migration vorgibt. Bundeskanzlerin Angela Merkel setzte ein eindeutiges Signal für die Zustimmung zum UN-Migrationspakt, indem sie persönlich an der Konferenz in Marrakesch teilnahm.

Das Abkommen ist zwar kein Vertrag und damit auch nicht rechtlich bindend, aber eine Leitlinie, zu der sich die Staaten bekannt haben und an der sie sich nun messen lassen müssen. Mit seinen 23 Zielen ist es ein wegweisendes und wichtiges Dokument, das unter anderem die Bewältigung der weltweiten Migration verbessern soll. Der Migrationspakt soll die internationale Zusammenarbeit und gemeinsame Verantwortung stärken.

Es ist höchst begrüßenswert, dass der UN-Migrationspakt den Klimawandel als Treiber für Migration anerkennt. Laut dem IPCC wird Migration eine der gravierendsten Folgen des Klimawandels für den Menschen werden. Auch wenn individuelle Migrationsentscheidungen in der Regel nicht auf eine einzelne Ursache zurückgeführt werden können, so spielen die Auswirkungen des Klimawandels immer häufiger eine bedeutende Rolle in der Verursachung von Migration oder sind der letzte Auslöser, der Menschen dazu bewegt oder sie zwingt, ihre Heimat zu verlassen.

Dieser Trend droht sich in den kommenden Jahrzehnten drastisch zu verschärfen, wenn die Vertragsstaaten der UNFCCC ihre bisherigen Klimaschutzvorschläge nicht deutlich ambitionierter gestalten. Denn nach jetzigem Stand führen diese – wenn sie vollständig umgesetzt würden und ohne Berücksichtigung möglicher Rückkopplungen – die Welt auf einen Temperaturanstiegspfad von gut 3 °C in diesem Jahrhundert. In der Konsequenz würden Extremwetterereignisse wie Dürren, Überflutungen und Stürme, aber auch langsam fortschreitende Ereignisse wie der Meeresspiegelanstieg, das Absterben lebenswichtiger Ökosysteme, die Versalzung der Böden oder der Verlust von Frischwasser erheblich zunehmen. Dies würde immer mehr Menschen ihrer Existenzgrundlagen berauben und ganze Länder, etwa Inselstaaten, und viele Landstriche unbewohnbar machen. Grundlegende Menschenrechte, wie das Recht auf Nahrung und Wasser, wären nicht mehr gewährleistet.

Zwar verläuft momentan rund 80% der weltweiten Migration innerhalb von Ländern. Dennoch muss langfristig sichergestellt werden, dass Betroffene nicht in eine internationale Schutzlücke fallen, wenn sie Grenzen überschreiten. Hier setzt auch die Taskforce on Displacement des WIM an (s. 3.1).

3.2 Überprüfung des Anpassungskomitees

Das Anpassungskomitee, in Cancún (2010) zur Stärkung von Anpassungsmaßnahmen gegründet, wurde bereits im Vorjahr überprüft. In diesem Jahr stand der neue dreijährige flexible Arbeitsplan für 2019 bis 2021 im Mittelpunkt. Über das Jahr 2018 erarbeite das Anpassungskomitee einen Vorschlag, der in Katowice angenommen wurde. Für das Gremium steht eine arbeitsreiche Zeit an, da es über die selbstgesetzten Aufgaben hinaus während der Klimakonferenz mit weiteren Arbeitsaufträgen betraut wurde, darunter die Erstellung ergänzender Richtlinien zur Anpassungskommunikation und die Erstellung eines Verzeichnisses gängiger Methoden zur Bewertung des Anpassungsbedarfs, einschließlich Finanzen, Kapazitätsaufbau und technologischer Unterstützung im Rahmen der nationalen Anpassungsplanung. Hier zeigt sich die Rolle des Anpassungskomitees: Fragen, die nicht direkt oder im notwendigen Detailgrad in Katowice gelöst werden konnten, wurden an dieses verwiesen. Das Gremium ist somit nicht nur aus Kapazitätsgründen hilfreich, sondern wird auch dazu genutzt, der Politisierung technischer Fragen entgegenzuwirken.

3.3 Klimabildung für nachhaltige Entwicklung

Action for Climate Empowerment (ACE) gewinnt in den Klimaverhandlungen immer mehr an Bedeutung. ACE besteht aus 6 Themen: Bildung, Fortbildung, Zugang zu Information, Sensibilisierung, Partizipation/Bürgerbeteiligung, internationale Kooperation (engl. education, training, awareness raising, public access to information, public participation, and, as a crosscutting theme, international cooperation).

“Wir sollen einen konkreten Mechanismus umsetzen, der wirklich greifbar ist und tatsächlich darstellt, was wir für die zukünftigen Generationen tun wollen“⁸, sagte der italienische Umweltminister Sergio Costa während dem Education Day auf der COP24 am 13. Dezember 2018. Das Jahr 2018 war für Klimabildung sehr konstruktiv. Es begann mit dem ACE-Workshop in Bonn im Mai 2018 und der dortigen Entscheidung über den ACE-Text für das Regelbuch des Paris-Abkommens. Der Education Day während der COP24 war dynamisch, mit einem High Level Panel und inspirierenden Reden. Hier wurde besonders gefordert, dass die Länder alle ACE-Themen als Tools zur Umsetzung des Pariser Abkommen nutzen sollten und eine effektive ACE-Strategie für jedes Land Priorität sein sollte.

Allerdings könnte ACE noch konkreter werden: im Regelbuch sind alle Staaten ermutigt, einen ACE Focal Point einzusetzen. ACE Focal Points sind nationale Büros, die den ACE Verhandlungen folgen und ACE-Aktivitäten in ihrem Land umsetzen. Diese sind aber noch längst nicht in jedem Land bestimmt oder – falls doch – verfügen sie meist über zu geringen Mittel. Der deutsche Focal Point wurde zwar kurz vor der COP23 in Bonn versprochen, hat aber kaum Aktivitäten vorzuweisen. Dabei haben die ACE Focal Points die Möglichkeit, ACE national konkreten umzusetzen: neben der Begleitung der nationalen Debatten über Klimabildung und andere ACE-Themen sind die ACE Focal Points für Umsetzung von partizipativen Projekten, nachhaltige Bildungsprogrammen und Fortbildung usw. verantwortlich.

Die wichtigste Aufgabe der ACE Focal Points besteht in der Entwicklung einer nationalen Strategie für ACE – samt der Verankerung der sechs ACE-Themen in den nationalen Klimaplänen (NDCs). Damit würde ACE in jeglichen Maßnahmen zu Klimaschutz und Anpassung integriert werden und

⁸ Zitat von Sergio Costa, italienischer Minister für Umwelt, Land- und Meerschutz, Education Day COP24, Link: www.unfccc.int/news/education-requires-prominent-place-in-countries-national-climate-plans

könnte einen Beitrag dazu leisten, dass diese Maßnahmen durch die partizipative Einbindung wichtiger Interessengruppen nicht nur die nötige Unterstützung bekämen, sondern auch erfolgsversprechender in der Umsetzung wären.

Im Juni 2019 wird der nächste ACE-Dialog während der UN-Zwischenverhandlungen in Bonn organisiert. Alle Länder sind eingeladen mit ihren ACE Focal Points aktiv an diesem Dialog teilzunehmen. Wichtig wird die ambitionierte Verlinkung des UNFCCC-ACE Prozesses mit der Entwicklung und nationalen Umsetzung des kommenden UNESCO BNE-Weltaktionsprogramms 2020 bis 2030.

4 Zentrale Ereignisse außerhalb der formalen Verhandlungen

4.1 Entwicklungsbanken

Erstmals waren auf einer COP sieben multilaterale Entwicklungsbanken mit einem gemeinsamen Pavillon vertreten. Am 3. Dezember 2018 kündigten sogar neun multilaterale Entwicklungsbanken (MDBs)⁹ ein gemeinsames Rahmenwerk für die Anpassung ihrer Aktivitäten an das Pariser Abkommen¹⁰ an. Germanwatch bewertet dies als wichtigen Fortschritt insbesondere, da die Ankündigung einen Zeitplan für konkrete nächste Schritte enthält. Das Rahmenwerk besteht aus sechs Bausteinen, die darauf ausgerichtet sind, zukünftig einerseits die Mittel für Klimafinanzierung zu erhöhen und andererseits auch mit dem Teil des Portfolios, der nicht explizit für Klimaaufgaben gedacht ist, keine Aktivitäten mehr zu unterstützen, die den Zielen des Pariser Klimaabkommens entgegenstehen. Zusammen mit Partnern stand Germanwatch im Laufe des Jahres 2019 in einem intensiven Austausch mit den MDBs zu dieser Thematik und hat auf der COP24 eine Studie¹¹ hierzu veröffentlicht. Diese enthält auch Empfehlungen und Methoden für die Operationalisierung der Verpflichtung, auf die es nun ankommen wird.

Die MDBs versprechen in diesem Ansatz ihre Aktivitäten nicht nur mit den emissionsarmen Entwicklungspfaden der Länder in Einklang zu bringen, sondern auch mit den globalen Klimaschutzzielen des Pariser Abkommens. Die MDBs verpflichten sich auch, für ihre Projekte sowohl physische als auch Transitions-Risiken und Chancen zu untersuchen. Zweitens verpflichten sie sich, nicht nur die Angepasstheit finanziert Projekte, sondern auch eine deutliche Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Länder und ihrer Gemeinschaften zu unterstützen. Drittens wollen sie ihre Mittel für dedizierte Klimafinanzierung erhöhen, die die Realisierung von NDCs unterstützt. Viertens werden sie den Überarbeitungszyklus der NDCs sowie Langfriststrategien für Länder und andere Kunden unterstützen. Fünftens haben sie sich verpflichtet, Instrumente und Methoden zur Charakterisierung, Überwachung und Berichterstattung über die Entwicklung ihrer Ausrichtung am Pariser Abkommen zu entwickeln. Sechstens wollen Sie auch interne Aktivitäten, wie etwa genutzte Bürogebäude, am Pariser Klimaabkommen ausrichten.

Die MDBs haben angekündigt, Instrumente und Methoden zur Umsetzung der Verpflichtung Ende 2019 auf der COP25 vorzustellen. Dies wird auch der Zeitpunkt sein, an dem sich die MDBs erstmal an ihrem diesjährigen Versprechen werden messen lassen müssen. Zur vollständigen, individuellen Umsetzung ist es aus Sicht von Germanwatch noch ein weiter Weg. Denn selbst kürzlich überarbeitete Investitionskriterien der Banken, wie die am 13. Dezember 2018 veröffentlichte Strategie für Energieinvestitionen der EBRD, stimmen noch nicht mit den Zielen des Pariser Abkommens überein.

⁹ Afrikanische Entwicklungsbank (AFDB), Asiatische Entwicklungsbank (ADB), Asiatische Infrastruktur Investitionsbank (AIIB), Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), Europäische Investitionsbank (EIB), Interamerikanische Entwicklungsbankgruppe (IDBG), Islamische Entwicklungsbank (IsDB), Neue Entwicklungsbank (NDB), Weltbankgruppe (WBG)

¹⁰ Vgl. The MDBs' alignment approach to the objectives of the Paris Agreement: working together to catalyse low-emissions and climate-resilient development, www.eib.org/attachments/press/20181203-joint-declaration-mdbs-alignment-approach-to-paris-agreement_cop24.pdf

¹¹ Siehe: www.germanwatch.org/en/16085

5 Ausblick

Auch nach Inkrafttreten des Pariser Klimaabkommens in 2016 und dem Beschluss seiner Umsetzungsregeln in Katowice 2018 werden die UN-Klimaverhandlungen weitergeführt werden. Aufgabe der Klimaverhandlungen wird es zukünftig vor allem sein, die *ambitionierte Umsetzung* des Paris-Abkommens beispielsweise über Unterstützung zu ermöglichen. Es wird Aufgabe der Klimaverhandlungen sein, die Umsetzung der jetzigen und künftig verschärften Klimapläne und die Berichterstattung darüber zu verfolgen, sie insbesondere durch den IPCC wissenschaftlich zu informieren, sie mit der globalen Bestandsaufnahme regelmäßig zu überprüfen und ggf. anhand der Paris-Ziele neu auszurichten. In welcher Form und in welchem Rhythmus die COPs hierzu abgehalten werden, steht erst jetzt zur Diskussion.

Mit der Einigung auf die Umsetzungsregeln sollten nun weltweit alle Zeichen auf Umsetzung des Paris-Abkommens stehen. Der Erwartungsdruck zur Umsetzung von „ambitious climate action“ erhöht sich stetig in allen Ländern. Leider schrumpft gleichzeitig in vielen Ländern der Raum für die Zivilgesellschaft, dieses Thema angemessen auf die politische und gesellschaftliche Agenda zu setzen. Eine ambitionierte Umsetzung der drei Klimaziele von Paris (Klimaschutz in Richtung 1,5 °C-Limit, Steigerung der Resilienz, Umleitung der Finanzströme weltweit) kann nur durch Kooperation der Länder gelingen. Internationale weitreichende Partnerschaften zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens bekommen nun eine noch größere Relevanz. Wie kann eine Klima-Seidenstraße organisiert werden, die weltweit die Infrastruktur für die notwendige Transformation auf den Weg bringt? Deutschland kann – ausgehend von der NDC-Partnerschaft – eine Strategie entwickeln, solche Partnerschaften mit wichtigen Schwellenländern (wie Indien, Südafrika, Indonesien und Mexiko), mit Ankerländern für größere Regionen (wie Kenia, Chile oder Marokko) und mit besonders betroffenen Staaten (wie den knapp 50 Staaten der Vulnerable Country Group – darunter Bangladesch, Philippinen und Äthiopien) auf den Weg zu bringen. Voraussetzung dafür ist eine entsprechende Koordinierung der Entwicklungs-, Umwelt-, Außen- und Wirtschaftspolitik in Bezug auf diese Länder und Regionen. So kann der Klimaschutz in besonders emissionsintensiven Ländern und so können Anpassungsmöglichkeiten in Ländern mit besonders Betroffenen vorangetrieben werden – und es kann nicht nur die Wirtschaft vor Ort, sondern auch die kooperierende deutsche Wirtschaft davon profitieren. Es geht hier um nichts Geringeres als die Erneuerung des Gesellschaftsvertrags mit den künftigen Generationen.

Sie fanden diese Publikation interessant?

Wir stellen unsere Veröffentlichungen zum Selbstkostenpreis zur Verfügung, zum Teil auch unentgeltlich. Für unsere weitere Arbeit sind wir jedoch auf Spenden und Mitgliedsbeiträge angewiesen.

Spendenkonto: BIC/Swift: BFSWDE33BER, IBAN: DE33 1002 0500 0003 212300

Spenden per SMS: Stichwort „Weitblick“ an 8 11 90 senden und 5 Euro spenden.

Mitgliedschaft: Werden Sie Fördermitglied (Mindestbeitrag 60 Euro/Jahr) oder stimmberechtigtes Mitglied (ab 150 Euro/Jahr, Studierende ab 120 Euro/Jahr) bei Germanwatch. Weitere Informationen und das Anmeldeformular finden Sie auf unserer Website unter:

www.germanwatch.org/de/mitglied-werden

Wir schicken Ihnen das Anmeldeformular auf Anfrage auch gern postalisch zu:
Telefon: 0228/604920, E-Mail: info@germanwatch.org

Germanwatch

„Hinsehen, Analysieren, Einmischen“ – unter diesem Motto engagiert sich Germanwatch für globale Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen und konzentriert sich dabei auf die Politik und Wirtschaft des Nordens mit ihren weltweiten Auswirkungen. Die Lage der besonders benachteiligten Menschen im Süden bildet den Ausgangspunkt unseres Einsatzes für eine nachhaltige Entwicklung.

Unsere Arbeitsschwerpunkte sind Klimaschutz & Anpassung, Welternährung, Unternehmensverantwortung, Bildung für Nachhaltige Entwicklung sowie Finanzierung für Klima & Entwicklung/Ernährung. Zentrale Elemente unserer Arbeitsweise sind der gezielte Dialog mit Politik und Wirtschaft, wissenschaftsbasierte Analysen, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit sowie Kampagnen. Germanwatch finanziert sich aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden und Zuschüssen der Stiftung Zukunftsfähigkeit sowie aus Projektmitteln öffentlicher und privater Zuschussgeber.

Möchten Sie die Arbeit von Germanwatch unterstützen? Wir sind hierfür auf Spenden und Beiträge von Mitgliedern und Förderern angewiesen. Spenden und Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar.

Bankverbindung / Spendenkonto:

Bank für Sozialwirtschaft AG,
IBAN: DE33 1002 0500 0003 2123 00,
BIC/Swift: BFSWDE33BER

Weitere Informationen erhalten Sie unter **www.germanwatch.org** oder bei einem unserer beiden Büros:

Germanwatch – Büro Bonn

Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstr. 201, D-53113 Bonn
Telefon +49 (0)228 / 60492-0, Fax -19

Germanwatch – Büro Berlin

Stresemannstr. 72, D-10963 Berlin
Telefon +49 (0)30 / 2888 356-0, Fax -1

E-Mail: info@germanwatch.org

Internet: www.germanwatch.org



Hinsehen. Analysieren. Einmischen.

Für globale Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen.