

HINTERGRUNDPAPIER

COP 23: Fidschi zu Gast in Bonn

Analyse der Ergebnisse des Klimagipfels 2017

Christoph Bals, Rixa Schwarz, Lutz Weischer, Roxana Baldrich, David Eckstein, Caterina Freytag,
Julia Grimm, Vera Künzel, Marine Pouget, Laura Schäfer und Manfred Treber

Zusammenfassung

Die Weltklimakonferenz COP 23 tagte vom 6. bis in die frühen Morgenstunden des 18. November 2017 in Bonn unter der Präsidentschaft von Fidschi. Der vielleicht größte Erfolg der COP 23 ist der sogenannte Talanoa-Dialog 2018, der die erste Nachbesserungsrunde der nationalen Klimapläne bis 2020 festlegt. Die Erwartung ist nun, dass sich die großen Emittenten nächstes Jahr im Dezember dazu bekennen, ihre Ziele für die eigene Emissionsminderung und für die Unterstützung ärmerer Länder für 2030 zu erhöhen. Im Zentrum der Verhandlungen stand die Ausgestaltung der Umsetzungsregeln des Paris-Abkommens. Hier erreichte die COP 23 nur die allernötigsten Fortschritte. Viele Schlüsselfragen bleiben für den Beschluss der Umsetzungsregeln auf der COP 24 im polnischen Katowice im Dezember 2018 noch offen.

Deutschland geriet durch die COP 23 im eigenen Land nicht nur durch die sehr legitimen Forderungen der Entwicklungsländer zu den Verpflichtungen der Industriestaaten für die Zeit vor 2020 und Klarheit über zukünftig an sie zu zahlende Klimafinanzierung unter Druck. Die 20 Mitgliedsländer der Anti-Kohle-Allianz (Powering Past Coal) etwa verpflichten sich, in den nächsten Jahren oder spätestens 2030 vollständig aus der Kohleverstromung auszusteigen. In dieser von Großbritannien, Kanada und den Marshall-Inseln initiierten Allianz fehlt Deutschlands Mitgliedschaft. 2018 braucht entschlossene Entscheidungen zum Kohleausstieg, zur Finanzierung Erneuerbarer statt fossiler Energien, zu Anpassungsmaßnahmen und dem Schutz der bereits vom Klimawandel Betroffenen. Ein neues System geteilten Leaderships in der internationalen Klimapolitik muss sich 2018 weiter entwickeln und bewähren. Deutschland kann und sollte dabei eine Rolle spielen – aber das erfordert endlich die ernsthafteste Umsetzung eingegangener internationaler Verpflichtungen im eigenen Land.

Impressum

AutorInnen: Christoph Bals, Rixa Schwarz, Lutz Weischer, Roxana Baldrich, David Eckstein, Caterina Freytag, Julia Grimm, Vera Künzel, Marine Pouget, Laura Schäfer und Manfred Treber

Redaktion: Hanna Fuhrmann

Herausgeber:

Germanwatch e.V.

Büro Bonn:

Dr. Werner-Schuster-Haus

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

Dezember 2017

Bestellnr: 17-2-14

ISBN: 978-3-943704-61-7

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: www.germanwatch.org/de/14860

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



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

1	COP 23 in Bonn erhöht Druck auf Koalitionsverhandlungen	4
2	Die wichtigsten Akzente der COP 23	6
3	Licht und Schatten beim Fortschritt zu den Umsetzungsregeln des Pariser Abkommens.....	8
3.1	Transparenzrahmen für MRV (Messung, Berichterstattung, Verifizierung)	9
3.2	Format und Umfang der Berichte über national festgelegte Klimaziele	12
3.3	Format und Umfang der Berichte über Anpassung	13
3.4	Angaben über geplante Klimafinanzierung.....	13
3.5	Richtlinien für Berechnung geleisteter und erhaltener Klimafinanzierung.....	14
3.6	Langfristige Klimafinanzierung	15
3.7	Zielerhöhungsrunden ab 2023 (Global Stocktake)	15
4	Weitere Verhandlungsthemen	17
4.1	Verpflichtungen vor 2020	17
4.2	Talanoa-Dialog 2018.....	17
4.3	Klimabedingte Schäden und Verluste	18
4.4	Die Zukunft des Anpassungsfonds.....	22
4.5	Überprüfung der Anpassungsinstitutionen	23
4.6	Landwirtschaft	23
4.7	Bildung	24
5	Ausblick auf die klimapolitische Agenda in 2018.....	25

1 COP 23 in Bonn erhöht Druck auf Koalitionsverhandlungen

Die Welt erwartet, dass die großen Emittenten dieser Welt zwischen 2018 und 2020 ihre in Paris versprochenen Klimaziele nachbessern. Dazu gehört auch, dass die Industrieländer ihre Finanzierungszusagen für 2020 einhalten und bereits vor 2020 mehr tun, um ihre aktuellen Klimaziele zu erreichen und womöglich zu übertreffen. In der letzten Nacht der Verhandlungen der 23. Vertragsstaatenkonferenz (COP 23) der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) in Bonn gelang es, sich auf dieses Ziel zu verständigen. Was vorher eine vage Erwartungshaltung war, ist nun Programm: Mit der Bestätigung des Konzepts für den sogenannten Talanoa-Dialog 2018 im Abschlussplenum ist die Erwartung gesetzt, dass die großen Emittenten sich nächstes Jahr im Dezember dazu bekennen, ihre Ziele für 2030 zu erhöhen. Gleichzeitig wurde vereinbart, dass auch Sofortmaßnahmen stärker unter die Lupe genommen werden müssen, die noch vor 2020 umgesetzt werden sollen, um die 2020-Ziele einzuhalten und, wenn möglich, zu übertreffen. Die neuen Beschlüsse in der Zeit von 2018 bis 2020 sollen die garstige Lücke zwischen den in Paris eingereichten Zielen der Staaten und dem angestrebten Temperaturlimit verkleinern. Das Temperaturlimit, die globale Erwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius zu beschränken und Anstrengungen zu unternehmen, sie sogar auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen, wurde im Pariser Abkommen als globale Verpflichtung beschlossen. Damit soll die Temperatur im Rahmen der Schwankungsbreite des vor gut 10.000 Jahren begonnenen Erdzeitalters, des Holozäns, gehalten werden, in dem sich alle menschlichen Hochkulturen entwickelten. So soll das Risiko minimiert werden, dass Kippunkte des Klima- und Erdsystems überschritten werden, die große Regionen des Planeten destabilisieren könnten.

Die wissenschaftlichen Zahlen und Fakten, die zeitgleich zur COP 23 in Bonn präsentiert wurden, haben gezeigt, dass es seit Paris große Fortschritte gegeben hat. Vor allem in China und Indien ist die Entwicklung in Bezug auf Emissionen, Erneuerbare Energien und weniger Kohle deutlich besser als noch 2015 in Paris erwartet. Weltweit sind die Chancen gestiegen, dass die notwendige Wende möglich werden könnte:

- Insbesondere Photovoltaik und Speichertechnologien sind viel schneller wettbewerbsfähig geworden, als in allen vorliegenden Modellen, welche die Zukunft wissenschaftlich beschreiben, möglich erschien.
- Der weltweite Kohleverbrauch ist seit 2014 gesunken, im Jahr 2016 um gut sechs Prozent. Die Entwicklung in China, Indien, den USA und der EU hat dazu beigetragen.
- Die globalen energiebedingten Emissionen sind zwischen 2014 und 2016 nicht gestiegen – erstmals seit der industriellen Revolution in einer Phase ohne globale Wirtschaftskrise.

Allerdings platzte mitten in die Klimaverhandlungen die Nachricht, dass es 2017 nicht so weiter gegangen ist. Insbesondere der Öl- und Gasverbrauch ist gestiegen, sodass in diesem Jahr wieder mit einem weltweiten Anstieg der Emissionen zu rechnen ist. Und wer genau hinsieht, der bemerkt sogar, dass ein wichtiger Grund dafür der Erfolg der weltweiten Energiewende ist. Insbesondere der Preisverfall für Erneuerbare Energien setzt nun eine Preisobergrenze für Öl, Gas und Kohle, zu der diese überhaupt noch konkurrieren können. Die Konsequenz: Fossile Brennstoffe sind günstiger wie selten. Weltweit boomen nicht nur die Elektroautos, sondern auch die sogenannten Sport Utility Vehicle (SUVs). Ohne einen CO₂-Mindestpreis für alle Sektoren, der wirklich investitionsrelevant ist, wird es kaum möglich sein, in absehbarer Zeit aus dieser Falle herauszukommen.

Die Klimaverhandlung von Bonn hat die Herausforderungen für die anstehenden Koalitionsverhandlungen klar auf den Tisch gelegt. Zwischen 2018 und 2020 müssen auch in Deutschland und der EU die bisher mit dem Abkommen von Paris nicht vereinbaren Klimaziele nachgeschärft wer-

den. Der erste Minimalschritt dafür in Deutschland ist, Umsetzungsinstrumente zu beschließen, um die bislang vereinbarten Klimaziele für 2020 und 2030 tatsächlich zu erreichen. Die wichtigsten Punkte liegen auf der Hand: klare Ziele für den Ausstiegspfad aus der Kohle sowie die sozialverträgliche Gestaltung des damit einhergehenden Strukturwandels. Ebenso bedarf es klarer Ziele für die zunehmend mit dem Stromsektor gekoppelten Sektoren Verkehr und Wärme. In der Land- und Forstwirtschaft und in der Industrie bedarf es transformativer Strategien, um uns einer sozial- und ökologieverträglichen Kreislaufwirtschaft anzunähern. Daneben geht es aber auch darum, die notwendigen finanziellen Freiräume im Haushalt zu schaffen, um die Zusagen für die internationale Klimafinanzierung einzuhalten sowie die transformativen Partnerschaften zum Erreichen der Klimaschutz- und Anpassungsziele von ärmeren Länder voranzutreiben. Es geht nun nicht mehr nur darum, Ziele anzukündigen, sondern sie umzusetzen. Daran wird sich auch die neue deutsche Regierung messen lassen müssen, egal wer sie letztlich stellt.

2 Die wichtigsten Akzente der COP 23

Die Weltklimakonferenz COP 23 tagte vom 6. bis in die frühen Morgenstunden des 18. November 2017 in Bonn unter der Präsidentschaft von Fidschi. Da es das erste Mal war, dass ein pazifischer Inselstaat den Vorsitz der Klimaverhandlungen hatte, wurde die Aufmerksamkeit verstärkt auf die Interessen der Entwicklungsländer und kleinen Inselstaaten gelenkt. Der wichtigste Erfolg der COP 23 ist zweifellos der Beschluss zum sogenannten Talanoa-Dialog 2018, der die erste Nachbesprechungsrunde der nationalen Klimapläne bis 2020 beinhaltet (s. Kapitel 4.2). Im Zentrum der Verhandlungen stand außerdem die Ausgestaltung der Umsetzungsregeln des Paris-Abkommens. Ziel war es, einen ersten Entwurf des sogenannten Regelbuchs zu erstellen, so dass dieses bis zur COP 24 im polnischen Katowice Ende nächsten Jahres fertiggestellt und beschlossen werden kann. Außerdem setzten die Entwicklungsländer zwei weitere Forderungen auf die Agenda. Erstens sollten die Verpflichtungen der Industriestaaten für die Zeit vor 2020 über die konzentrierte Arbeit an den Umsetzungsregeln ab 2020 nicht vergessen werden (s. Kapitel 4.1). Zweitens forderten die Entwicklungsländer Klarheit über zukünftig an sie zu zahlende Klimafinanzierung (s. Kapitel 3.4). Zu diesen Punkten wurden wichtige Fortschritte erreicht, doch bei anderen Themen ist die Bilanz der COP 23 eher mau. Insbesondere bei einer stärkeren Unterstützung für die schon heute vom Klimawandel besonders Betroffenen im Angesicht von unvermeidbaren Schäden und Verlusten wurde nur wenig erreicht (s. Kapitel 4.3).

Über diese zentralen Verhandlungsthemen hinaus setzte die fidschianische Präsidentschaft weitere bemerkenswerte Akzente:

- Fidschi setzte sich für die Verabschiedung des ersten Gender-Aktionsplans unter der Klimarahmenkonvention ein. Dieser regelt die systemische Einbindung von Gender-Aspekten in die Umsetzung des Paris-Abkommens, aber auch die gleichberechtigte Teilnahme von Frauen am UNFCCC-Prozess – auch in Führungsrollen¹.
- Fidschi hielt außerdem das erste Treffen der in Paris gegründeten Plattform für indigene Völker ab. Den verbesserten Einbezug beider Gruppen (Frauen und Indigene) hatte Fidschi für die Klimakonferenz angekündigt. Er entspricht dem Prinzip des „Talanoa“, des auf den pazifischen Inseln üblichen offenen Dialogs mit Einbeziehung aller betroffenen Akteure.
- Unter der Ozean-Partnerschaft stand die für Inselstaaten äußerst wichtige thematische Verknüpfung zwischen Ozean- und Klimaschutz im Mittelpunkt der Gespräche². Fidschi knüpfte hiermit an die UN-Ozean-Konferenz von Juni an und erreichte damit erhöhte Aufmerksamkeit für den Schutz der Meere auch auf der COP 23.

¹ Beschlussentwurf der SBI mit Gender-Aktionsplan im Anhang (UNFCCC, 2017):
<http://unfccc.int/resource/docs/2017/sbi/eng/l29.pdf>

² Für weitere Informationen: <https://COP23.com.fj/event-category/the-ocean-pathway-events/>

- Die Weltgesundheitsorganisation, das Klimasekretariat und der fidschianische Präsident starteten außerdem eine eigene Initiative, um die Einwohner kleiner Inselstaaten vor Gesundheitsfolgen des Klimawandels zu schützen³.

Auch außerhalb der offiziellen Verhandlungen wurden wichtige Akzente gesetzt. Auf Initiative von Großbritannien, Kanada und den Marshall-Inseln gründete sich die Anti-Kohleallianz (Powering Past Coal). Deren etwa 20 Mitgliedsländer verpflichten sich, in den nächsten Jahren mit Enddaten zwischen 2021 und 2030 vollständig aus der Kohleverstromung auszusteigen. Neben den Initiatoren sind an der Allianz unter anderem Mexiko, Frankreich, Finnland, Neuseeland, Italien und mehrere US-Bundesstaaten beteiligt. Dieses starke Signal zum weltweiten Abschied von der Kohle setzt Deutschland unter Druck, denn es droht den Anschluss zu verpassen. Wenn Deutschland im internationalen Klimaschutz eine Führungsrolle spielen will, muss die nächste Bundesregierung ebenfalls einen klaren Plan für einen sozialverträglichen Ausstieg aus der Kohle vorlegen, der zur Umsetzung der nationalen Klimaziele passt. Die Regierung Trump koordiniert den Abwehrkampf gegen den internationalen Kohleausstieg. Deutschland muss jetzt zeigen, dass es auf einem anderen Pfad ist.

Apropos Trump: Die US-amerikanische Delegation verhielt sich bei der COP 23 weitestgehend zurückhaltend – abgesehen von den Verhandlungen zu Finanzierung. Wesentlich mehr Aufmerksamkeit zogen nicht-staatliche US-amerikanische Initiativen auf sich. Sie machten deutlich, dass die Mehrheit der AmerikanerInnen weiterhin für Klimaschutz ist und ihr Präsident und seine Bundesregierung in dieser Frage nicht für sie sprechen. Die Koalition „We are still in“ aus Bundesstaaten, Städten und Unternehmen hat sogar das Ziel verkündet, das US-amerikanische Klimaziel auch ohne Maßnahmen der Bundesebene einzuhalten.

Die aus Platzgründen notwendige Teilung des Konferenzgeländes in zwei Zonen (Bula Zone für die Verhandlungen und Bonn Zone für offizielle Side Events, Länder-Pavillons, Ausstellungen und Stände sowie zivilgesellschaftliche Veranstaltungen) ermöglichte konzentriertes Arbeiten an den Verhandlungstexten – abgeschottet vom Trubel der anderen Aktivitäten. Andererseits führte die große Distanz zwischen den beiden Zonen zu erheblich geringerer Beteiligung von VerhandlerInnen an den Aktivitäten in der sehr lebendigen Bonn Zone. Gerade in der Bonn Zone fanden aber die Veranstaltungen statt, die verdeutlichten, was viele AkteurInnen in allen Teilen der Welt und auf allen Ebenen für Klimaschutz und Anpassung an die Folgen des Klimawandels bereits tun. Die Bonn Zone zeigte, wie bei den Klimagipfeln neben den Verhandlungen um zwischenstaatlich vereinbarte Beschlüsse, die Umsetzung der vereinbarten Ziele durch alle AkteurInnen ein immer wichtigerer Aspekt wird.

³ Für weitere Information: <https://COP23.com.fj/launch-special-initiative-address-climate-change-impact-health-small-island-developing-states>

3 Licht und Schatten beim Fortschritt zu den Umsetzungsregeln des Pariser Abkommens

Die Klimakonferenz COP 23 in Bonn unter der Präsidentschaft von Fidschi hat das wichtige Signal gesendet, dass die internationale Gemeinschaft weiterhin dem Klimaschutz verpflichtet ist und daran arbeitet, das Pariser Abkommen umzusetzen. In den zweiwöchigen Verhandlungen wurde das erreicht, was erreicht werden musste – aber auch nicht mehr. Auf dieser Arbeitskonferenz wurde der Rahmen geschaffen, um 2018 die Umsetzungsregeln des Paris-Abkommens zu beschließen. Die VerhandlerInnen selbst merkten an, dass das Tempo 2018 allerdings angezogen werden müsse, um die Textentwürfe von Bonn im Laufe des nächsten Jahres für die COP 24 in Katowice bis zur Beschlussreife weiter zu verhandeln.

Dennoch gab es bei der Erarbeitung der Umsetzungsregeln des Pariser Abkommens Fortschritte. Hierzu liegt nun ein erster Textentwurf mit zahlreichen Optionen vor, welche die verschiedenen Positionen der Verhandlungspartner widerspiegeln. Mit 266 Seiten ist der Text allerdings noch viel zu lang und voller offener Fragen. Im kommenden Jahr muss intensiv verhandelt und es müssen die Knackpunkte gelöst werden, damit beim Klimagipfel im Katowice 2018 tatsächlich eine Einigung auf robuste Regeln gelingt. Diese Regeln müssen beispielsweise die Vergleichbarkeit und Transparenz zwischen den Klimaplänen und -aktivitäten sicherstellen. Nur so kann zum Beispiel sichergestellt werden, dass zugesagte Schritte auch gegangen werden und beispielsweise eine Tonne CO₂ in Deutschland auch einer Tonne CO₂ in China entspricht oder einmal zugesagte Klimafinanzierung nicht mehrfach angerechnet und somit teilweise nur zum Schein geleistet wird. Nur mit robusten Regeln kann das Pariser Abkommen ein Erfolg werden.

Wie gewöhnlich kam der internationalen Klimafinanzierung eine Schlüsselrolle in der Schlussphase der Klimaverhandlungen zu. Als Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Ambitionssteigerung und Bewältigung der zunehmenden Folgen des Klimawandels wurden bis zum finalen Verhandlungstag letzte Details des COP 23-„Finanzpakets“ kontrovers diskutiert. Dabei waren insbesondere die Zukunft und Rolle des Anpassungsfonds unter dem Pariser Klimaabkommen sowie die Berichterstattung über zukünftige Beiträge zur internationalen Klimafinanzierung erhebliche Knackpunkte. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass es bis 2025, wenn die Staatengemeinschaft das nächste globale Finanzierungsziel und die Aufteilung der Zahlungsverpflichtungen verhandeln soll, zu weiteren intensiven Debatten kommen wird.

Die folgenden Unterkapitel wenden sich vor allem den Kernthemen der Umsetzungsregeln zu: Transparenzrahmen und Berichtsregeln für Klimaschutz, Anpassung und Klimafinanzierung sowie die globale Bestandsaufnahme (englisch global stocktake).

3.1 Transparenzrahmen für MRV (Messung, Berichterstattung, Verifizierung)

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 Agreement (PA)⁴). Transparenz unter dem UNFCCC-Regime wird oft synonym mit *MRV* verwendet, also mit Messung, Berichterstattung und Verifizierung (englisch 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 (englisch transparency of action) in den Bereichen Minderung und Anpassung, als auch geleistete und empfangene Unterstützung (englisch 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. Besonders aus Sicht der Entwicklungsländer ist es wichtig, dass die Bereiche Transparenz der Umsetzung und Transparenz der Unterstützung gleichwertig verhandelt werden – beispielsweise indem beiden Bereichen gleich viel Zeit in den Verhandlungen eingeräumt wird. Die Breite des Themas und die Überschneidungen mit anderen Themen machen die Verhandlungen zu Transparenz besonders komplex.

Wichtigstes Ziel des Transparenzrahmens ist es, gegenseitiges Vertrauen für die effektive Umsetzung des Abkommens zwischen den Vertragsstaaten zu schaffen, besonders zwischen den Gruppen der Industriestaaten und denen der Schwellen- und Entwicklungsländer. Denn einerseits werden ärmere Länder ihre nationalen Beiträge zur Umsetzung des Paris-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 sollen spezifische Modalitäten, Prozesse und Richtlinien (englisch Modalities, Procedures, Guidelines, MPGs) für die konkrete Ausgestaltung des Transparenzrahmens entwickelt werden. Politisch kompliziert ist dies, weil ein für alle Länder gültiges Regelwerk entstehen soll, das zu vergleichbaren Berichten führt. Gleichzeitig soll 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 sollen hier die Gegebenheiten der am wenigsten entwickelten Länder und der kleinen Inselstaaten unter den Entwicklungsländern berücksichtigt werden. Außerdem soll sichergestellt werden, dass diese

⁴ Für alle Artikelangaben aus dem Paris-Abkommen siehe:

www.unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf

nicht übermäßig belastet werden. Diese Flexibilität ist zunächst auch nötig, da im Moment die nationalen Möglichkeiten zur Durchführung von Messung, Berichterstattung und Verifizierung in Industrie-, Schwellen-, und Entwicklungsländern weit auseinander liegen. Ein Unterziel von Artikel 13 des PA 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 Verhandlungen zu Transparenz machten auf der COP 23 in Bonn erhebliche Fortschritte. Dank der guten Anleitung der VerhandlungsleiterInnen (englisch co-facilitators) und der konzentrierten und konstruktiven Arbeitsweise der Verhandlenden konnte der Schritt von konzeptionellen Diskussionen hin zur Textarbeit vollzogen werden. Nun steht ein erster Textentwurf, der eine gute Grundlage für die weitere Ausarbeitung der Transparenzregelungen darstellt. In diesem Text werden unter den beschlossenen Überschriften und Unterpunkten alle Vorschläge der Vertragsparteien zusammengefasst, die sie schriftlich eingereicht oder während des Klimagipfels und zweier Runder Tische im Vorgang mündlich erörtert haben.

Problematisch ist noch, dass einige dieser Vorschläge sich wiederholen oder unvereinbar sind, die Vertragsparteien aber weder den VerhandlungsleiterInnen noch dem UNFCCC-Sekretariat das Mandat erteilt haben, den Text bis zur nächsten Sitzung weiterzubearbeiten und zum Beispiel redundante Textstellen zu streichen. Der Textentwurf wird also so wie er ist – mit einer Länge von 46 Seiten – an die Verhandlenden der nächsten Zwischenverhandlung im April/Mai 2018 übergeben. Die „richtige“ Arbeit, bei der sich die Vertragsparteien auf gemeinsame Textoptionen einigen, kann erst dann beginnen. Hier sind hitzige Debatten zu erwarten, denn es gibt noch mehrere ungeklärte Streitpunkte in den Transparenzverhandlungen, in denen die gegensätzlichen Positionen verhärtet scheinen. Außerdem haben die Verhandlungsgruppen der afrikanischen Gruppe, der G77 und China sowie der Umbrella Group (unter anderem die USA, Japan, Kanada und Australien) sich zu Vortreffen verabredet, um sich auf ihre roten Linien bezüglich des Entwurfstexts auszutauschen und es ist zu erwarten, dass sie im Mai hart verhandeln werden, um ihre Interessen durchzusetzen. Verliehen die Verhandlungen unter APA agenda item 5 bislang relativ reibungslos, besteht also weiterhin die Möglichkeit, dass es doch noch zu größeren Auseinandersetzungen zwischen den Vertragsparteien kommen könnte, sobald diese Entscheidungen zur Diskussion vorliegen.

Ein Streitpunkt sticht in den Verhandlungen zum Transparenzrahmen besonders hervor, bei dem sich einige Länder, die zwei unvereinbare Standpunkte vertreten, gegenüberstehen:

- Die eine Gruppe wünscht sich gemeinsame Transparenzregeln für alle Länder, die denjenigen Entwicklungsländern, die in Anbetracht ihrer Kapazitäten darauf angewiesen sind, Flexibilität bieten – so, wie es in Paris eigentlich auch vereinbart worden war. Zu dieser Gruppe zählen vor allem die Industriestaaten, aber auch einige Entwicklungs- und Schwellenländer, zum Beispiel die Länder der Allianz der kleinen Inselstaaten (Alliance of Small Island States, AOSIS). Die EU, Kanada, die USA, Australien, Neuseeland und die Environmental Integrity Group (Mexiko, Südkorea, Schweiz, Liechtenstein und Monaco) haben sich zu Beginn der Verhandlungen noch einmal sehr klar dazu geäußert, dass sie eine Differenzierung zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern im Transparenzbereich nicht akzeptieren können.
- Unter Wortführung vor allem von Saudi Arabien und China, aber auch Indien und Ecuador, stehen auf der anderen Seite, die Länder der arabischen Ländergruppe und der immer wieder unterschiedlich besetzten Verhandlungsgruppe „gleichgesinnter Entwicklungsländer“ (englisch Like Minded Group of Developing Countries, LMDCs). Obwohl einige Mitglieder dieser Ländergruppen zu den Ölstaaten oder Schwellenländern zählen und ihr Pro-Kopf Emissionsausstoß zum Teil dem der Industriestaaten gleicht, beharren sie darauf, dass es zwei Transparenzre-

gelwerke geben soll: Eines für Industriestaaten und eines für Entwicklungsländer, in Widerspiegelung des Differenzierungsgrundsatzes aus der Klimarahmenkonvention (in der die gemeinsame, aber differenzierte Verantwortung aller Staaten mit ihren jeweiligen Kapazitäten festgehalten ist). Sie fordern außerdem, dass jegliche Entscheidungen zur Berichterstattung den Ländern selbst überlassen werden, da gemeinsame Regeln der nationalen Selbstbestimmung entgegenstünden und, dass Entwicklungsländer selbst bestimmen dürfen, wann sie von Flexibilitätsregelungen Gebrauch machen. Zusätzlich wehren sie sich dagegen, die Informationen aus dem Transparenzrahmen zu nutzen, um den kollektiven Fortschritt zur Erreichung der Gesamtziele des Paris-Abkommens nachzuvollziehen und zu steigern (Artikel 14 des PA zur globalen Bestandsaufnahme).

Die Entscheidungen zu diesen umstrittenen Fragen wurden zunächst aufgeschoben und aufgrund der verhärteten Standpunkte sind hier noch längere und hitzige Diskussionen zu erwarten.

Auf die Forderungen der LMDCs einzugehen wäre allerdings nicht nur ein Rückschritt hin zu der Spaltung in zwei Ländergruppen, die mit dem Paris-Abkommen tendenziell aufgehoben werden sollte, sondern würde vor allem auch die Vergleichbarkeit von Umsetzungs- und Unterstützungsbemühungen erheblich eindämmen. Außerdem sind gemeinsame Transparenzregeln unerlässlich, um das Voranschreiten der Umsetzung des Paris-Abkommens in seiner Gesamtheit ausgewogen bewerten zu können. Im Sinne der Ziele des Transparenzrahmens ist es aber ausschlaggebend, dass Informationen vergleichbar und für die globale Bestandsaufnahme (GST, s. Kapitel 3.7) nutzbar sind – deshalb sind gemeinsame MPGs unerlässlich. Diese sollten von Minimalanforderungen ausgehend dynamisch mit den Kapazitäten der Länder steigen. Gleichzeitig sollte jenen Ländern, die noch nicht alle MPGs umsetzen können, Unterstützung zum Kapazitätsaufbau für umfassendere Berichterstattung gewährt werden. Mit steigenden Kapazitäten der Länder würden dann auch die Anforderungen an ihre Berichterstattung steigen. In der Frage, ob Vertragsparteien selbst bestimmen können, wann sie von Flexibilitätsregelungen Gebrauch machen oder, ob es bestimmte vordefinierte Kriterien geben soll, muss sichergestellt werden, dass keine Schlupflöcher geschaffen, sondern faire Kriterien eingeführt werden.

Es gilt nun, denjenigen Entwicklungs- und Schwellenländer, die besorgt sind, gemeinsame Transparenzregeln könnten sie zu sehr belasten, Unterstützung zum Kapazitätsaufbau fest zuzusagen und sie von den Vorteilen und Entwicklungschancen zu überzeugen, die mit gemeinsamen Transparenzregeln einhergehen.

Ein weiterer Streitpunkt, der noch ausgehandelt werden muss, liegt darin, ob Schäden und Verluste (englisch loss and damage) Teil der Berichterstattung und Überprüfung im Sinne des erweiterten Transparenzrahmens sind oder nicht. Während die Allianz der kleinen Inselstaaten, Indien und Indonesien sich ausdrücklich positiv zu dieser Frage geäußert haben, betonen die EU und Neuseeland, dass Schäden und Verluste nicht in den Regelungsbereich unter Artikel 13 des Pariser Abkommens fallen.

Angesichts des knappen Zeitplans bis zur Vollendung des Regelwerks zum Paris-Abkommen 2018 und der Komplexität der Transparenzverhandlungen haben sich fast alle Vertragsparteien ausdrücklich dazu bereit erklärt, zu einer zusätzlichen Sitzung zwischen August und Oktober 2018 zusammenzukommen, sollte die Textarbeit zum Regelbuch im Mai 2018 nicht schnell genug voranschreiten.

Sobald die detailliertere Textarbeit zum erweiterten Transparenzrahmen beginnt, sollte auch besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, wie die Beteiligung der Zivilgesellschaft an Berichterstattung und Überprüfung im Detail gestaltet werden kann und wie durch die Transparenzregeln auch sichergestellt werden kann, dass Klimaschutzmaßnahmen nicht Ernährungssicherheit oder Menschenrechte unterminieren. Außerdem sollten, wo nötig, von Anfang an nach Geschlechtern aufgeschlüsselte Datenerhebungen durchgeführt werden. Auch Kooperationen mit dem Privatsektor, die im Klimaschutzbereich eine immer größere Rolle spielen, sollten in noch ungeklärter Art

und Weise in die Berichterstattung und Überprüfung im Sinne des Transparenzrahmens miteinbezogen werden.

3.2 Format und Umfang der Berichte über national festgelegte Klimaziele

Die Verhandlungen über Format und Umfang der Kommunikation über die national festgelegten Klimaziele (englisch nationally determined contributions, NDCs – Artikel 4 PA, APA agenda item 3) sind eng mit den Verhandlungen über den Transparenzrahmen verknüpft. Zentraler Diskussionspunkt ist wie bei den Verhandlungen zu Transparenz auch hier das Spannungsverhältnis zwischen der Federführung der Staaten bei der Umsetzung, der Vergleichbarkeit und der Flexibilität.

Umstritten ist zum einen, wie die NDCs kommuniziert werden sollen und zum anderen, was kommuniziert werden soll. Eine wichtige Streitfrage ist, ob es eine vordefinierte Liste an Elementen geben soll, die bei der NDC-Berichterstattung adressiert werden müssen. Auch hier wird immer wieder vereinzelt angebracht, dass ein Nutzen der NDC-Berichte zum Messen des kollektiven Fortschritts zur Erreichung der Gesamtziele des Pariser Abkommens angeblich der „country-driven“ und „nationally determined nature“ des Artikels widerspräche. Diese potentielle Abschwächung des Transparenzrahmens durch einerseits Schwellenländer und andererseits Ölstaaten muss vermieden werden.

Für *Germanwatch* ist es wichtig, dass das Kommunikationsformat die Emissionsreduktionen in verschiedenen Ländern vergleichbar macht. Nur so kann Vertrauen durch Transparenz geschaffen werden. Nichtsdestotrotz muss der robuste Transparenzrahmen eine gewisse Flexibilität für Länder mit unterschiedlichen Voraussetzungen für die Berichterstattung erlauben. Von einem der ärmsten Länder kann nicht der gleiche Standard wie von einem Industrie- oder Schwellenland erwartet werden. Auch diese Flexibilität muss klar geregelt sein, so dass deutlich wird, ab wann Länder zu welcher Qualität der Berichte verpflichtet werden und wie sich diese Berichtsverpflichtungen mit zunehmenden Kapazitäten verändern.

Des Weiteren sind der für alle Länder gleiche Zeitrahmen für die NDCs im Fünfjahres-Takt zur Verschärfung der Ziele und die gemeinsamen Berichtsstandards wichtig. Auch die stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft in die Planung der NDCs fällt unter die Verhandlungen zur Berichterstattung über NDCs.

Leider verliefen die Verhandlungen zu Format und Umfang der Berichte über national festgelegte Klimaziele auf der COP 23 in Bonn eher enttäuschend. Zumindest in den ersten Tagen waren die Gespräche zu APA agenda item 3 von Konflikten und einer eher konfrontativen als konstruktiven Arbeitsweise gekennzeichnet. Trotzdem konnten sich die Vertragsstaaten schlussendlich auf einen ersten Textentwurf einigen, der als Grundlage für die weitere Arbeit der Verhandlungsführer dienen kann. In diesem Text werden alle Vorschläge der Vertragsparteien zusammengefasst. Dieser Text zählt allerdings sage und schreibe 180 Seiten! Die Länge des Texts spiegelt noch einmal die erheblichen Differenzen zwischen den Vertragsparteien wider, was ihre Vorstellungen betrifft, wie die NDCs aufgebaut, kommuniziert und fortgeschrieben werden sollen. In diesem Sinne ist agenda item 3 wahrscheinlich das Kapitel des entstehenden Regelbuchs, das auf der COP 23 die wenigsten Fortschritte verzeichnen konnte. Zudem haben VerhandlungsleiterInnen und das UNFCCC-Sekretariat auch kein Mandat, den Text bis zur nächsten Sitzung weiter zu bearbeiten. In Anbetracht des knappen Zeitplans bis zur Vollendung des Regelwerks 2018 ist es aber wichtig, dass sich die Vertragsparteien so schnell wie möglich darauf einigen, wie der Entwurfstext zu Format und Umfang der Berichte über NDCs gekürzt werden kann und wie die Vorstellungen der Länder auch in den schwierigeren Verhandlungsbereichen zumindest auf verschiedene klare Optionen heruntergebrochen werden können.

3.3 Format und Umfang der Berichte über Anpassung

Bezüglich der Berichte über Anpassung ist das Regelbuch mit neuen Textbausteinen ein Stück vorangekommen. Wie im Pariser Abkommen festgeschrieben, sollen die Staaten regelmäßig ihre Prioritäten, Unterstützungsbedarf, Pläne und Aktivitäten für den Anpassungsbereich kommunizieren (Artikel 7 10,11). Ergebnis der COP 23-Diskussionen ist nun eine informelle Notiz der Verhandlungsleitenden (FCCC/APA/2017/L.4/Add.1⁵), die verschiedene Punkte in der Diskussion widerspiegelt und eine Grundlage für weitere Arbeit bietet – ohne eine finale Entscheidung darzustellen.

Verschiedene Vorschläge und Inputs wurden diskutiert und diverse Optionen entwickelt. Die Delegierten haben sich über die Rahmenbedingungen für die Anpassungsberichte ausgetauscht. Bezüglich der Prinzipien wurden Punkte diskutiert wie zum Beispiel, dass für Entwicklungsländer keine zusätzliche Bürde durch die Berichte entstehen darf. Hinsichtlich des Zwecks kam beispielsweise auf den Tisch, dass die Berichte Input für die globale Bestandsaufnahme liefern sollen und dass der Fortschritt bei der Erreichung des Globalen Anpassungsziels anhand der Berichte messbar gemacht werden soll. Auch die Bestandteile der Berichte sind noch nicht geklärt – optional könnten hier aber die nationalen Umstände, die Risiken und die Verwundbarkeit des Landes, Pläne, Politiken oder Strategien, der Unterstützungsbedarf sowie die Bemühungen eine Rolle spielen.

Die Wege, wie die Berichte beziehungsweise Informationen übermittelt werden sollen, sind ebenfalls noch unklar. Sie könnten zum Beispiel Teil der Nationalen Anpassungspläne (NAPs) oder der NDCs sein.

Der letztendliche Text und damit klare Richtlinien müssen auch für diesen Agendapunkt bis zum Ende der COP 24 vorliegen, damit sie als Teil des Regelbuchs festgeschrieben werden können. Wichtig ist hierbei, dass vor allem Bemühungen im Vordergrund stehen, die die armen und verletzlichen Menschen erreichen.

3.4 Angaben über geplante Klimafinanzierung

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 COP 19 in Warschau beschlossenen „strategies and approaches“ auf und entwickelt diese weiter. Gemäß dem Mandat aus Paragraph 55 der Begleitentscheidung der COP 21 in Paris⁶, gilt es bis zur COP 24 zu identifizieren, welche Art von Information die Vorgaben des Artikels 9.5 erfüllt. Der Prozess dazu wurde bereits letztes Jahr in Marrakesch angestoßen.

Unerwartet wurden die Debatten rund um die Umsetzung des Artikels 9.5 einer der Knackpunkte der Klimakonferenz in Bonn. Bisher wurde der Artikel vornehmlich als Agendapunkt direkt unter der COP verhandelt, so wie es im „Paris Agreement Work Programme“ festgelegt wurde⁷. Parallel dazu wurde der Punkt bei den Verhandlungen in Bonn auch auf die Liste der Themen unter der

⁵ Siehe: www.unfccc.int/resource/docs/2017/apa/eng/l04a01.pdf

⁶ Siehe: www.unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf

⁷ Paris Agreement Work Programme: www.unfccc.int/files/bodies/cop/application/pdf/overview_1cp21_tasks_.pdf

APA genommen, die sich mit den Vorbereitungen für die Implementierung des Pariser Klimaabkommens beschäftigt. Streit entfachte im Anschluss vor allem zu der Frage, wie und wo der Agendapunkt in Zukunft weiter diskutiert werden sollte. Vor allem Entwicklungsländer plädierten dafür, das Thema zukünftig unter der APA weiter zu besprechen und es mit dem Prozess zur Errichtung des neuen Transparenzregimes zu verknüpfen. So könnte erreicht werden, dass sowohl bei der ex-ante als auch ex-post Berichterstattung die gleichen Modalitäten, Verfahren und Richtlinien verwenden würden. Industrieländer deuteten an, dass die ex-ante Berichterstattung für sie nicht Teil des zu beschließenden Transparenzregimes sei und waren der Meinung, dass die Diskussion zu dem Thema bei den Verhandlungen unter der COP, wie im Paris Agreement Work Programme vorgesehen, gut aufgehoben sei.

Hinter diesem scheinbar prozeduralen Streit steckt neben der politischen Dimension eine sehr praktische Begründung: Würde das Thema zukünftig die Verhandlungen zu Artikel 9.5 unter der APA fortgeführt, bestünde die Möglichkeit, die Gespräche auch während der UNFCCC-Zwischenverhandlungen im April/Mai 2018 weiterzuführen. Würde die COP weiterhin die Federführung in der Debatte behalten, wäre der nächstmögliche Zeitpunkt für eine Fortsetzung der Gespräche der Klimagipfel in Katowice, wo aber auch bereits eine Einigung erzielt werden soll. Dies wäre vor allem aufgrund der bisher eher zäh verlaufenden Diskussionen eine große Herausforderung.

Schlussendlich konnte man sich darauf einigen, die Verhandlungen zu Artikel 9.5 beim nächsten Zusammentreffen im April/Mai 2018 fortzuführen. Grundlage für die Wiederaufnahme der Gespräche ist dabei der Stand der Diskussionen von der COP 23. Hier wurde nach zähem Ringen dieser Kompromiss gefunden. Die Debatte zur Verknüpfung der ex-ante Berichterstattung mit dem neuen Transparenzregime des Pariser Klimaabkommens ist damit erstmal vom Tisch. Es ist aber zu erwarten, dass hier das letzte Wort noch nicht gesprochen wurde.

3.5 Richtlinien für Berechnung geleisteter und erhaltener Klimafinanzierung

Neben der ex-ante Berichterstattung beinhaltet das Pariser Klimaabkommen in Artikel 9.7 auch die Vorgabe, dass Industrieländer alle zwei Jahre transparente und konsistente Information bereitstellen, wie sie Entwicklungsländer durch öffentliche Klimafinanzierung unterstützt haben. Hier ist das Ziel, bis zur COP 24 die Modalitäten und Richtlinien für die Berichterstattung festzulegen und zu beschließen. Nachdem sowohl bei der COP 22 in Marrakesch im November 2016, als auch bei den UNFCCC-Zwischenverhandlungen im Mai 2017 erste Elemente diskutiert wurden, die das Rahmenwerk zur Berichterstattung und Rechnungslegung beinhalten könnte, galt es nun die Arbeit fortzusetzen. Grundlage der Diskussionen war die „informal note“, welche die GesprächsführerInnen als Ergebnis der Gespräche im Mai 2017 vorbereitet hatten.

Obwohl man sich in konstruktiven Gesprächen dem Ziel etwas nähern konnte, die Liste der Elemente weiter zu verfeinern und die Modalitäten für die Berichterstattung und Rechnungslegung zu konkretisieren, waren insgesamt die Fortschritte eher minimal. Ein Spannungsfeld, was die Verhandlungen rund um den Artikel 9.7 seit Anfang an begleitet, beschreibt den Trade-off zwischen starren Richtlinien, die für alle gleichermaßen gelten, und die nationale Souveränität und Eigenverantwortung der Staaten, selbst zu entscheiden, was und in welcher Form sie über geleistete Unterstützung berichten.

Dementsprechend gestalteten sich die Verhandlungen dazu als schwierig. Immerhin konnte die „informal note“ weiterentwickelt werden und beinhaltet neben einer Ansammlung an Elementen für das Rahmenwerk für die Berichterstattung nun auch die Sicht der einzelnen Länder zu den zu verwendenden Annahmen, Definitionen und Methoden. Insgesamt bleibt aber noch viel Arbeit für

die Zwischenverhandlungen in 2018, um bis zum Klimagipfel von Katowice das Rahmenwerk zur Berichterstattung zu beschließen.

3.6 Langfristige Klimafinanzierung

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 einem Jahr eine sogenannte „Roadmap“ vorgelegt, die angibt, wie dieses Ziel in den kommenden drei Jahren erreicht werden soll. Vieles ist dabei in Form von Annahmen und Projektionen formuliert und beinhaltet somit ein gewisses Maß an Unsicherheiten. Bei der COP 23 wurde jedoch versäumt, diesbezüglich mehr Klarheit zu schaffen; zum Beispiel durch den Beschluss, eine Aktualisierung der Roadmap im Jahr 2018 vorzunehmen. Auch konkretere Maßnahmen, um das Ungleichgewicht zwischen der Summe an finanzieller Unterstützung für Klimaschutz und den Umgang mit Klimafolgen zu bekämpfen, wurden nicht beschlossen.

Das Pariser Klimaabkommen sieht zudem vor, dass ab 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 ist bisher, wie der Prozess aussehen soll, um dieses, vor allem politisch heiß zu diskutierende, Ziel festzulegen. Es ist wichtig, dass hierzu genügend Zeit für die Verhandlungen eingeräumt wird. Der nächste Klimagipfel in Katowice muss daher die nötige Klarheit schaffen.

3.7 Zielerhöhungsrunden ab 2023 (Global Stocktake)

Da die in den nationalen Klimaplänen (NDCs) angekündigten Klimaschutzbestrebungen der einzelnen Länder in ihrer globalen Summe nicht ausreichen, um die globale Erwärmung deutlich unter der Großgefahrenschwelle von 2°C zu begrenzen, wenn möglich sogar unter 1,5°C, wurde mit dem Paris-Abkommen auch eine regelmäßige globale Bestandsaufnahme der globalen Bemühungen vereinbart. Dieses sogenannte „global stocktake“ (GST, Artikel 14, PA), soll erstmalig in 2023 und danach alle fünf Jahre stattfinden, um fortwährend und im Verständnis von *Germanwatch* vier Ziele zu verfolgen:

1. Die gemeinsame Bewertung der bisherigen globalen Maßnahmen zu Minderung, Anpassung und Unterstützung;
2. Das Erkennen von Handlungslücken und Identifizieren von Möglichkeiten, diese Lücken zu schließen;
3. Das Senden eines starken Signals zur Ambitionserhöhung an Regierungen;
4. Die Verstärkung internationaler Zusammenarbeit zu Emissionsminderung, Anpassung und Klimafinanzierung.

Die Verhandlungen zur globalen Bestandsaufnahme liefen in Bonn sehr schleppend, denn sie hangelten sich lange an einer Tabelle entlang, die die Positionen einzelner Länder zu den Modalitäten sowie der Organisation der verschiedenen vorbereitenden, technischen und politischen Phasen samt der Informationsquellen für die globale Bestandsaufnahmen zusammentrug. Die Verhandlungsleitenden fassten diese Elemente in einer „informal note“ zusammen, die zahlreiche Ideen enthält, jedoch noch keine ausformulierten Entwürfe für Beschlüsse beinhaltet. So sind auch

nach der COP 23 noch zahlreiche Fragen zur Gestaltung des GST offen, die bei diesem Tempo der Gespräche kaum in 2018 geklärt werden können.

Wie der Umgang mit Klimagerechtigkeit im GST geregelt werden könnte, wurde bei der COP 23 sehr konstruktiv diskutiert. Die Verhandlungen beschäftigten sich mit Fragen zum Verständnis der Länder, wie die globale Bestandsaufnahme „im Licht der Gerechtigkeit“ – wie im Paris-Abkommen ausgedrückt – durchgeführt werden kann, wie Gerechtigkeit im GST einbezogen und vor allem wie dies in die Praxis umgesetzt werden kann. Die meisten Länder sehen Gerechtigkeit als Querschnittsthema im GST, das sich von der Auswahl der Inputs bis zur Auslegung der Ergebnisse erstreckt. Sobald die Diskussion um Gerechtigkeit näher ins Detail gehen wird, ist mit größeren Meinungsverschiedenheiten zu rechnen. Die gerechte Verteilung von Klimaschutzmaßnahmen zwischen den Ländern, die Reduzierung von Risiken für die Verletzlichsten und die gerechte Einbindung aller Länder in dekarbonisierende Energiesysteme, neue Wirtschaftsmodelle, resiliente Ökosysteme und Gesellschaften mit nachhaltigen Lebensstilen sind unerlässlich für die Ambitionserhöhung. Gerechtigkeitsprinzipien können, davon ist *Germanwatch* überzeugt, zu Transparenz beitragen, Vertrauen schaffen und Kooperation ermöglichen.

4 Weitere Verhandlungsthemen

4.1 Verpflichtungen vor 2020

Die COP 23 hatte mit einem Weckruf begonnen: Eine große Gruppe von Entwicklungsländern forderte, dass in den Verhandlungen die Umsetzung der Verpflichtungen bis 2020 thematisiert wird, die zunächst nicht auf der Tagesordnung gestanden hatte. Ihr Argument war, dass nicht nur über die Ziele für 2030 und Strategien für 2050 gesprochen werden könne, denn bei der Bekämpfung der Klimakrise komme es auf jedes Jahr an. Sie wollen sichergehen, dass die bereits bestehenden Zusagen zum Klimaschutz und zur Finanzierung in den nächsten drei Jahren eingehalten – und womöglich übertroffen – werden. Hier sind vor allem die Industrieländer in der Pflicht.

Die Entwicklungsländer erreichten, dass dieses Thema aufgewertet wurde. Es wurde beschlossen, dass auf den Klimagipfeln 2018 und 2019 zur Umsetzung der Verpflichtungen bis 2020 auf hochrangiger Ebene über die Fortschritte berichtet werden soll. Darauf müssen sich auch die EU und Deutschland gut vorbereiten und zeigen, wie sie ihre gesetzten Ziele erreichen und wie das unzureichende 2020-Ziel der EU erhöht werden kann.

4.2 Talanoa-Dialog 2018

Der vielleicht größte Erfolg der COP 23 in einem einzelnen Agendapunkt ist die Einigung auf den Talanoa-Dialog 2018. Die COP 23 gab damit den Startschuss für die erste Zielerhöhungsrunde unter dem Pariser Abkommen. Da die bislang vorliegenden nationalen Selbstverpflichtungen nicht ausreichen, um die ambitionierten Langfristziele, die globale Erwärmung auf deutlich unter 2, möglichst nur 1,5 Grad Celsius im globalen Mittel zu begrenzen und Treibhausgasneutralität in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts zu erreichen, wurde in Paris ein Ambitionsmechanismus zur regelmäßigen Überprüfung und Erhöhung der Ziele beschlossen. Die erste Runde beginnt nun mit dem Talanoa-Dialog 2018, bevor in 2023 die umfassendere globale Bestandsaufnahme im fünfjährigen Rhythmus beginnt. Ein Dialog über den Stand der Zielerreichung 2018 war durch die Pariser Beschlüsse vorgegeben, die fidschianische Präsidentschaft hat auf der COP 23 ihr Konzept vorgestellt, wie dieser Dialog gestaltet werden soll. Dieser in Konsultationen vorbereitete Vorschlag wurde in einer „Extraschicht“ in der letzten Nacht auf Samstag von den Vertragsstaaten willkommen geheißen.

Talanoa ist ein auf den pazifischen Inseln verbreitetes Gesprächsformat, bei dem alle gleichberechtigt zu Wort kommen, um ein gemeinsames Problem zu lösen. Das gemeinsame Problem in diesem Fall ist die Ambitionsücke. Die fidschianische Präsidentschaft wird gemeinsam mit der kommenden polnischen Präsidentschaft über das gesamte Jahr 2018 verschiedene Diskussionen im Talanoa-Spirit organisieren, also auch mit Input aus der Wissenschaft und Zivilgesellschaft, um dieses Problem und Lösungsmöglichkeiten zu besprechen. Eine ganze Reihe lokaler, nationaler, regionaler und globaler Events wird hierzu im Jahr 2018 Gelegenheit bieten. Die Berichte über Ergebnisse dieser Veranstaltungen werden mit unter anderen wissenschaftlichen Informationen für den Talanoa-Dialog 2018 auf einer Onlineplattform zusammengestellt.

Auf der COP 24 in Katowice am Ende des Jahres werden die fidschianische und die polnische Präsidentschaften Diskussionsrunden für MinisterInnen abhalten. Dort müssen dann die politischen Entscheidungen getroffen werden diese Lücke zu füllen – also eine Erhöhung der 2030-Klimaziele durch möglichst viele Länder angekündigt werden. Dazu gehört auch eine verbesserte technologische und finanzielle Unterstützung für Entwicklungsländer, damit auch diese sich höhere Ziele setzen können. Das Resultat des 2018 Dialogs in Form von Ankündigungen zur Ambitionssteige-

zung soll noch auf der COP 24 verkündet werden. Hier bedarf es einer Vorreiterallianz, die sich im Laufe des Jahres noch finden muss.

Einbindung des IPCC 1.5°C-Berichts in den Verhandlungskontext

Der mit großer Spannung erwartete Sonderbericht des Weltklimarats IPCC zu 1,5 Grad Celsius (IPCC SR 1.5) wird erst in der ersten Oktoberwoche 2018 verabschiedet werden. Zwei Monate nach der Verabschiedung findet in Katowice (Polen) der 24. Weltklimagipfel statt, in dessen Talanoa-Dialog 2018 (TD) sich die bei den Verhandlungen progressiven Kräfte dafür einsetzen wollen, die aktuell noch unzureichende Ambition der Versprechungen der Vertragsstaaten zu erhöhen. Es wird erwartet, dass IPCC SR 1.5 dafür wichtige Argumente liefern wird.

Erfahrungsgemäß ist die Sprache, in der der IPCC seine Berichte verfasst, für EntscheidungsträgerInnen nicht leicht zugänglich. Daher wird auch für IPCC SR 1.5 an einen Prozess gedacht, in dem die Aussagen des IPCC-Sonderberichts und dessen Botschaften in einer Weise ausgedrückt werden, die auf EntscheidungsträgerInnen ausgerichtet ist. Als Vorbild dafür gilt der erfolgreiche „Structured Expert Dialogue (SED)“ während des First Periodical Review (2013–2015), in dessen Rahmen der 5. Sachstandsbericht des IPCC ausgewertet wurde.

Inhaltlich wäre es am überzeugendsten, wenn die Ergebnisse von IPCC SR 1.5 auf einer mehrtägigen Sitzung vor der COP 24 – etwa angeschlossen an die üblicherweise stattfindende Pre-COP – in einer mit dem SED vergleichbaren Weise aufgearbeitet werden könnten. Doch dies ist auch die teuerste Lösung. Eine „kleine Lösung“ wäre ein eintägiger Workshop, den das Nebenorgan SBSTA direkt vor der COP 24 organisiert, der Charakteristiken des SED trägt und den Sonderbericht zu 1,5 Grad Celsius für den TD auswertet. Andererseits wird von InsiderInnen sogar erwartet, dass IPCC SR 1.5 von sich aus klare Botschaften produzieren könnte, die vielleicht keiner intensiven Aufarbeitung bedürfen.

Auch nach der COP 23 ist noch offen, wie prozedural im nächsten Jahr mit den Ergebnissen von IPCC SR 1.5 umgegangen werden wird. Eine wichtige Rolle wird dieser Bericht im TD auf jeden Fall einnehmen: In der zentralen Entscheidung 1/CP.23 vom Bonner Klimagipfel wird festgehalten, dass der IPCC SR 1.5 Inputs für den TD liefern wird und dass ihm sowohl in der Vorbereitungs- wie auch in der politischen Phase ein entsprechender Platz eingeräumt wird, um die Implikationen von IPCC SR 1.5 besser zu verstehen. Weiterhin können die Vertragsstaaten und die Zivilgesellschaft bis zum 29. Oktober 2018 ihre Sichtweisen und Vorschläge einbringen.

4.3 Klimabedingte Schäden und Verluste

Im Bereich der klimabedingten Schäden und Verluste (englisch loss and damage) wurde auf der COP 23 die Erstellung des neuen 5-jährigen Arbeitsplans des internationalen Warschau Mechanismus (WIM) begrüßt und der Fortschritt der in Paris beauftragten Einrichtung eines Clearinghouse für Risikotransfer sowie einer Arbeitsgruppe zu Vertreibung hervorgehoben. Während den Verhandlungen wurde das „Fiji Clearinghouse for Risk Transfer“ von der fidschianischen Präsident-

schaft offiziell ins Leben gerufen. Im nächsten Jahr werden die Empfehlungen der Arbeitsgruppe zu Vertreibung dazu vorliegen, wie mit klimabedingter Migration, Vertreibung und geplanter Umsiedlung umgegangen werden kann.

Insgesamt ist die Konferenz hinsichtlich Schäden und Verluste jedoch mit einem eher schwachen Ergebnis zu Ende gegangen (FCCC/SB/2017/L.5⁸). Besonders zwei Themen wurden während der beiden Verhandlungswochen in Bonn heiß diskutiert und mündeten in ein unbefriedigendes Ergebnis.

- Einerseits forderten vor allem die besonders betroffenen Vertragsstaaten und Verhandlungsgruppen, wie zum Beispiel die Allianz der kleinen Inselstaaten (Alliance of Small Island States, AOSIS), dass Schäden und Verluste permanent auf der Agenda der Verhandlungen etabliert werden. Ziel ist hierbei, dass das Thema regelmäßiger besprochen wird und sich nicht auf den jährlichen Bericht des WIMs während der jeweiligen COP beschränkt. Zwei Optionen wurden hier über mehrere Tage diskutiert: 1) Das Thema permanent auf der Agenda der Zwischenverhandlungen zu verankern und 2) ein jährliches Forum zu Schäden und Verluste zu etablieren. Der getroffene Kompromiss sieht nun einen einmalig im Mai 2018 stattfindenden Expertenaustausch, den „Suva-expert-dialogue“, vor. Es ist immerhin ein zusätzlicher Anlass zur Auseinandersetzung mit dem Thema Schäden und Verluste, aber leider keine längerfristig etablierte Struktur. Offen bleibt, ob die betroffenen Länder das Thema auf der nächsten COP wieder auf die Agenda setzen.
- Andererseits wurde ein zentraler Punkt diskutiert, der auch im Arbeitsplan des WIMs deutlich zu kurz kommt: Die Bereitstellung beziehungsweise Akquise zusätzlicher Finanzmittel für den Bereich Schäden und Verluste. Bisher werden im Rahmen von UNFCCC nur Finanzmittel bereitgestellt, die für Maßnahmen zum Klimaschutz oder zur Anpassung an Klimafolgen eingesetzt werden. Für klimabedingte Schäden und Verluste gibt es bisher keine konkrete langfristige Finanzierung. Die Notwendigkeit hierfür ist von verschiedenen Vertragsstaaten und Verhandlungsgruppen verdeutlicht worden. Im Laufe der COP 23 wurden Optionen diskutiert, zum Beispiel eigens eine Expertengruppe einzurichten, um unter anderem neue, zusätzliche und alternative Geldquellen zu ermitteln oder eine engere Zusammenarbeit mit dem Ständigen Finanzausschuss (Standing Committee on Finance, SCF). Das Ergebnis bleibt aber hinter dem Diskussionsstand zurück. Es ist keine Rede mehr von neuen, zusätzlichen oder sogar innovativen Finanzquellen.

In den Diskussionen um die globale Bestandsaufnahmen, deren Prozess in Bonn verhandelt wurde, hat das Thema Schäden und Verluste bisher ebenfalls keine Rolle gespielt. Im Hinblick darauf, dass dieser Prozess für viele Jahre aufgesetzt wird, wäre es allerdings fatal, wenn Schäden und Verluste hier keinerlei Verankerung finden.

Exkurs: Der Fall Huaraz – Historischer Durchbruch bei Gericht für die Schäden und Verluste-Debatte

Das Thema klimabedingte Schäden und Verluste wurde nicht nur auf der COP 23 verhandelt, sondern auch im Gerichtssaal des Oberlandesgerichts Hamm. Während es auf der COP 23 nur zu einem sehr schwachen Ergebnis hinsichtlich klimabedingter Schäden und

⁸ Siehe: www.unfccc.int/resource/docs/2017/sb/eng/l05.pdf

Verlusten kam, gelang vor Gericht ein historischer Durchbruch von weltweiter rechtlicher Relevanz mit großen Auswirkungen auf die Debatte zu Schäden und Verlusten. Zeitgleich zur COP 23, am 13. November 2017, wurde in Hamm im Fall Saúl Luciano Lliuya, Bauer und Bergführer aus Peru, gegen den Energieversorgungskonzern RWE aus Essen ein Stück Rechtsgeschichte geschrieben.

Das eindeutige Votum des Gerichts in Hamm machte deutlich: Großemittenten von Treibhausgasen können prinzipiell für Schutzmaßnahmen gegen Klimaschäden verantwortlich gemacht werden. Zum ersten Mal gab ein Gericht deutlich zu erkennen, dass Großemittenten von Treibhausgasen grundsätzlich dazu verpflichtet sind, von Klimaschäden betroffene Menschen in ärmeren Ländern zu unterstützen. UmweltrechtlerInnen und KlimaschützerInnen weltweit erwarteten mit Spannung die Verkündung der Entscheidung des Oberlandesgerichts Hamm, denn die rechtliche Grundlage für diese Entscheidung existiert in ähnlicher Form in mehr als 50 Ländern. Durch diesen Präzedenzfall hätten damit ähnlich geartete Klagen in diesen über 50 Ländern gute Aussicht auf Erfolg. Konkret bedeutet dies, dass InvestorInnen und AktieninhaberInnen von Großemittenten weltweit nun entsprechende Klagerisiken mit berücksichtigen müssen. Natürlich ist es keine Dauerlösung, dass die verletzlichsten Menschen weltweit nun alle ihr Recht mit Einzelklagen einfordern müssen. Deswegen setzt *Germanwatch* jetzt darauf, dass die Politik zügig den Schutz der betroffenen Menschen ernsthaft anpackt und die VerursacherInnen, vor allem die meist-emittierenden Staaten, in die Pflicht nimmt. Denn viele betroffenen Menschen weltweit haben weder die Möglichkeiten noch die Mittel solch einen Prozess zu führen – zusätzlich rennt ihnen die Zeit davon.

Es bleibt nun abzuwarten, wie das historische Votum des Oberlandesgerichts Hamms jetzt die Debatte zur Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel für klimabedingte Schäden und Verluste in den UNFCCC-Verhandlungen in den nächsten Jahren beeinflusst – vor allem auch die Diskussionen rund um neue, zusätzliche und alternative Finanzierungsquellen. Zum ersten Mal existiert nun für viele betroffene Menschen weltweit die reale Hoffnung, dass Unternehmen wie RWE, die erheblich zum Klimawandel beigetragen haben, Verantwortung übernehmen und zu Schutzmaßnahmen beitragen müssen. Saúl Luciano Lliuyas Fall geht nun in die Beweisaufnahme und er und seine Anwältin müssen nun konkret beweisen, dass RWE das Risiko einer Gletscherflut vor Ort mitverursacht hat und weiter mitverursacht. Hierfür setzen beide auch auf die neuesten Kenntnisse der „Attribution Science“ (fokussiert auf die Zuordnung von Umweltveränderungen zum Klimawandel) und konkret auf Klimamodelle. Auch die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse des im Jahr 2018 erscheinenden IPCC Berichts zu 1,5°C Erwärmung können einen wichtigen Beitrag zur Beweisaufnahme für Saúl Luciano Lliuya und seine Anwältin darstellen.

Klimaklagen sind auch über dieses Einzelbeispiel hinaus auf dem Vormarsch. Immer mehr Personen und Initiativen versuchen Klimagerechtigkeit einzuklagen. Weltweit existieren etwa 50 Fälle, in denen Klimageschädigte und damit (potentielle) Kläger eine begrüßenswerte Chance sehen, über den bloßen Sieg im Rechtsstreit hinausgehende strategische Ziele zum politischen Umgang mit Anpassung beziehungsweise Schäden und Verlusten, aber

auch zu unzureichenden Minderungszielen zu erlangen.⁹ Die Forderungen von Klimaklagen bekommen zum einen – dies hat nicht nur der Fall Huaraz, sondern unter anderem auch die Klage des Klimaschutzverbandes Urgenda¹⁰ in den Niederlanden 2015 eindrucksvoll vor Augen geführt – eine klare rechtliche Stütze, verfolgen zum anderen aber darüber hinaus strategische Ziele in der Klimapolitik besseren Schutz für Betroffene oder ambitioniertere Ziele anzuregen.

Klimarisikoversicherungen – Erstes InsuResilience Global Partnership Forum auf der COP 23

Als eine gemeinsame Anstrengung der G20- und V20-Länder setzte die COP 23 den Rahmen für den Launch der „InsuResilience Globalen Partnerschaft für Finanzierungs- und Versicherungslösungen für Klima- und Katastrophenrisiken“. Die Partnerschaft zielt darauf ab, die Widerstandsfähigkeit der Entwicklungsländer zu stärken und das Leben und die Lebensgrundlagen armer und gefährdeter Menschen vor den Folgen von Katastrophen zu schützen. Sie baut auf der G7-Initiative InsuResilience auf, welche drauf abzielt, bis 2020 bis zu 400 Millionen Menschen in Entwicklungsländern Zugang zu Versicherungsschutz zu verschaffen. Ganz konkret soll die Partnerschaft Lösungen für die Konzeption konkreter Risikofinanzierungs- und Versicherungslösungen bereitstellen, intelligente Beihilfe für die Umsetzung solcher Systeme bieten sowie mit Daten und Risikoanalysen, technischer Unterstützung und Kapazitätsaufbau behilflich sein. Die geförderten Systeme reichen von staatlichen Risikopools bis hin zu Versicherungssystemen, die sich auf die Meso- und Mikroebene konzentrieren. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat 110 Millionen Euro (125 Millionen US-Dollar) zur Unterstützung der Partnerschaft zugesagt. Diese Ankündigung folgte auf eine Zusage von 30 Mio. GBP (39 Mio. USD), die die Regierung des Vereinigten Königreichs im Juli über ihr „Centre for Global Disaster Protection“ an die Partnerschaft gegeben hat.

Es ist begrüßenswert, dass sich die G20- und V20-Länder zusammengeschlossen haben, um dem zunehmenden Klimarisiko für gefährdete Menschen mit Lösungen zu begegnen, die wirklich den Bedürfnissen der betroffenen Länder entsprechen. Die genauen Ziele und die Governance-Struktur der Partnerschaft müssen jedoch noch festgelegt werden. Dabei ist wichtig, dass alle Versicherungslösungen, die im Rahmen der Partnerschaft entworfen oder unterstützt werden, einer Reihe von Leitprinzipien folgen, die sicherstellen, dass die Lösungen bedarfsorientiert, umfassend, erschwinglich usw. sind (zum Beispiel die MCII Pro-Poor Principles, www.bit.ly/2BXbejl). Darüber hinaus muss die Governance-Struktur sicherstellen, dass wichtige Interessengruppen einschließlich des Privatsektors, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft in sinnvoller Weise einbezogen werden.

⁹ Vgl. hierzu etwa das UNEP-Hintergrundpapier Burger/ Gundlach (2017): The Status of Climate Change Litigation. A Global Review: <http://columbiaclimatelaw.com/files/2017/05/Burger-Gundlach-2017-05-UN-Envt-CC-Litigation.pdf>. Ferner die Climate Law and Litigation Datenbank des Grantham Research Institute LSE: www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/climate-change-laws-of-the-world/

¹⁰ Die Stiftung Urgenda hatte zusammen mit 900 NebenklägerInnen die niederländische Regierung darauf verklagt, sich mithilfe einer effizienteren Klimapolitik stärker im Kampf gegen den Klimawandel einzusetzen. Das Urteil wurde am 24. Juni 2015 vom Bezirksgericht in Den Haag verkündet: Die niederländische Regierung wurde dazu verpflichtet, die Treibhausgasemissionen um mindestens 25 % (gegenüber 1990) bis Ende 2020 zu reduzieren. Mehr unter: www.germanwatch.org/10661

4.4 Die Zukunft des Anpassungsfonds

Der Anpassungsfonds war nicht zuletzt aufgrund seines 10-jährigen Jubiläums anhaltendes Gesprächsthema in den Verhandlungen. Schon am ersten Tag der Konferenz sorgte Deutschland durch neue Zusagen für den finanziell seit Jahren angeschlagenen Fonds für eine positive Stimmung zum Auftakt. Im Zuge des Klimagipfels folgten weitere Geber Deutschlands Beispiel, so dass der Fonds erfreulicherweise sein Fundraisingziel für 2018 (80 Mio. US-Dollar) deutlich erfüllen konnte. Insgesamt kamen 90 Millionen US-Dollar für den Fonds zusammen (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Neue Zusagen für den Anpassungsfonds

Land	Beitrag in Landeswährung	Beitrag in US-Dollar
Deutschland	50 Mio. €	\$58 Mio.
Schweden	SEK 185 Mio. (18,7 Mio. €)	\$22 Mio.
Italien	7 Mio. €	\$8,2 Mio.
Wallonische Region	4 Mio. €	\$4.7 Mio.
Irland	0,3 Mio. €	\$0,35 Mio.
Gesamt	80 Mio. €	\$93,3 Mio.

In den Verhandlungen war besonders die Frage nach der zukünftigen Rolle des Anpassungsfonds unter dem Pariser Klimaabkommen bis in die letzte Nacht hinein ein strittiger Punkt. Grundlage der Gespräche waren sowohl die Verhandlungen von Marrakesch 2016 sowie die Debatten, die bereits im Mai 2017 zu dem Thema geführt wurden. Konkret ging es dabei um drei größere Themenbereiche:

1. Eine zentrale Diskussion drehte sich um **institutionelle Vereinbarungen und Governance**, z. B. wie der Anpassungsfonds, der unter dem Kyoto-Protokoll errichtet wurde, in das Pariser Klimaabkommen überführt werden kann und welches Verhandlungsorgan diese grundsätzliche Entscheidung zu treffen hat. Dabei ging es zum einen darum zu klären, ab *wann* der Anpassungsfonds dem Pariser Klimaabkommen dienen soll und wie die Zwischenperiode geregelt wird (also die Frage, ob der Fonds gleichzeitig dem Kyoto-Protokoll und dem Paris Abkommen dient), und zum anderen, *wer* dem Anpassungsfonds in Zukunft Weisungen gibt und Zugang zu seinen Finanzmitteln bekommt (bisher jeweils die Kyoto-Staaten).
2. Ein weiterer Knackpunkt waren die **Umwelt- und Sozialstandards**, die der Anpassungsfonds als Leitlinie für die Bewilligung seiner Projekte zu Grunde legt. Hier war besonders die Frage entscheidend, ob die bisherigen Standards des Fonds den Vorgaben und Prinzipien des Paris-Abkommens genügen, oder ob sie ergänzt und weiterentwickelt werden müssen bevor der Fonds dem globalen Klimaabkommen dienen kann.
3. Zu guter Letzt waren auch **operationelle Modalitäten** Gegenstand der Diskussionen. Hier drehten sich die Debatten vornehmlich um das zukünftige Finanzierungsmodell für den Fonds, der bisher durch freiwillige Beiträge der Geberländer und eine 2 %-Abgabe auf die Einnahmen aus dem Verkauf der Zertifikate des Clean Development Mechanismus gespeist wird.

Schlussendlich konnte man sich zumindest in puncto „Governance“ auf eine erste, vor allem politisch sehr wichtige Entscheidung einigen, der die Frage, *ob* der Anpassungsfonds dem Pariser Klimaabkommen dienen wird ein für alle Mal klärt. Die Versammlung der Kyoto-Staaten (CMP) beschloss, *dass* der Anpassungsfonds dem Pariser Klimaabkommen dienen wird.¹¹ Die Versammlung der Staaten des Pariser Klimaabkommens (CMA) soll nun bei der COP 24 eine ähnliche Entscheidung treffen, unter der Annahme, dass bis dahin die Fragen zum Beispiel zu den Umwelt- und Sozialstandards sowie den operationellen Modalitäten geklärt sind.

Auch wenn die finale Entscheidung zur Zukunft des Anpassungsfonds somit noch aussteht, sendet die COP 23 das deutliche Signal, dass dies spätestens bei der COP24 formal beschlossen wird. Es bleibt zu hoffen, dass damit der politische Druck ein wenig aus der letztlich rein technisch und juristisch zu klärenden Angelegenheit genommen werden konnte. Dies wäre wichtig, um 2018 die restlichen Formalitäten zu klären. Hier ist zentral, dass man eine möglichst pragmatische und vor allem angemessene Lösung findet. Der Anpassungsfonds ist ein nun seit 10 Jahren bestehender Fonds, der bereits sehr gute Arbeit leistet und seine Nische, vor allem der Förderung von kleineren community-basierten Projekten, in der internationalen Klimafinanzierungsarchitektur erfolgreich ausfüllt. Es besteht somit kein Anlass dazu, die Grundprinzipien und -statuten des Fonds neu zu verhandeln.

4.5 Überprüfung der Anpassungsinstitutionen

Das Pariser Abkommen verankert den Bereich Anpassung an die Folgen des Klimawandels zentral in seinen langfristigen Zielen (Artikel 2). Um sicher zu stellen, dass die bestehenden Anpassungsinstitutionen in der Lage sind diesen Aufgaben auch nachzukommen, hat die COP 21 dem Anpassungskomitee das Mandat erteilt dies zu überprüfen (Entscheidung 1/CP.21, para. 42¹²).

Die Überprüfung ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die institutionelle Aufstellung ausreicht. Das Anpassungskomitee hat aber zusätzlich Empfehlungen entwickelt, wie weiter vorgegangen werden soll. Diese sind auf der COP 23 begrüßt worden und es wurde beschlossen, das Thema bei den nächsten Zwischenverhandlungen im April/Mai 2018 (SBI/SBSTA 48) wieder auf die Agenda zu setzen und hier Empfehlungen zu erarbeiten, die von der COP 24 (Dezember 2018) begutachtet und angenommen werden sollen (FCCC/SB/2017/L.6).

4.6 Landwirtschaft

Landwirtschaft war seit der COP 17 in Durban 2011 ein langwieriges Thema unter dem Nebenorgan SBSTA, zu dem die Vertragsstaaten keinen Beschluss erlangen konnten. Entwicklungsländer wollten die Verhandlungen auf Anpassungsmaßnahmen fokussieren, während Industriestaaten auch Minderungsaspekte berücksichtigt sehen wollten. Nach fünf Jahren gelang nun auf der COP 23 der Durchbruch zur Klärung, wie Landwirtschaft weiter verhandelt werden soll. Die Verhandlungsstaaten einigten sich auf einen 3-jährigen Prozess in den Nebenorganen SBSTA und SBI, in dem die Verknüpfungen von Landwirtschaft und Klimawandel diskutiert werden sollen. Die

¹¹ Siehe: www.unfccc.int/resource/docs/2017/cmp13/eng/l04.pdf

¹² Siehe: www.unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf

Länder sind nun bis März 2018 eingeladen, ihre Ansichten hierzu einzureichen. Themenbereiche, die dabei berücksichtigt werden sollen, sind die verbesserte Bodenfruchtbarkeit, die Bewertung von Anpassung und Resilienz in der Landwirtschaft sowie verbessertes Management von Viehbeständen. Dies ist ein kleiner, aber wichtiger Schritt zur Anpassung der Landwirtschaft an den Klimawandel und zur künftigen Ernährungssicherheit weltweit.

4.7 Bildung

In den Verhandlungen ist Klimabildung eng mit anderen Themen verknüpft, nämlich Bewusstsein und Beteiligung der Öffentlichkeit, öffentlicher Zugang zu Informationen und internationale Kooperation. Diese sind seit dem Pariser Abkommen unter „Action for Climate Empowerment“ (ACE) zusammengefasst. Die Anerkennung von ACE als Synonym zu Artikel 12 des Pariser Abkommens war ein wichtiger Erfolg der COP 23, die generell eine Aufwertung von ACE bedeutete, da ACE das erste Mal verhandelt wurde. Dieser Artikel erkennt Bildung und die anderen Komponenten als wichtig für die Umsetzung des Abkommens an. Die ACE-Konsultationsgruppe traf sich während der ersten Woche der COP 23 mehrmals, um für die zweite Woche einen Abschlussvorschlag über ACE unter Artikel 12 vorzubereiten. Dieser Beschluss sieht im Rahmen der SB48 im April/Mai 2018 einen Workshop für ACE vor. Aus diesem Workshop sollen die Länder, aber auch die BeobachterInnen, eine Liste von konkreten ACE-Aktivitäten erstellen, die die Umsetzung der Pariser Abkommen fördern zu können. Konkrete Aktivitäten fehlen in den ACE-Verhandlungen bislang. In der grünen Zone (Bonn Zone dieses Jahr) treffen sich NGOs und andere Organisationen seit Jahrzehnten, um Partnerschaften im Bereich Bildung zu vereinbaren und um konkrete Klimabildungsprojekten durchzuführen. Seit 2015 gibt es hierfür auch einen Bildungstag (Education Day). Doch leider wird dieser sehr oft von zu wenig Delegierten besucht. Nächstes Jahr kann es anders werden, weil nun ACE vollständig in die Verhandlungen integriert ist. Außerdem könnten deshalb Bildungsaktivitäten auch in den offiziellen Verhandlungen eine größere Rolle spielen. Die Länder sind dazu aufgerufen, sogenannte „focal points“ für Bildung zu ernennen.

Dennoch wirft ACE noch immer Fragen auf. Zunächst einmal geht es bei ACE nicht nur um Bildung, doch das wird von vielen Akteuren während der COP beiseitegeschoben. Öffentliches Bewusstsein, Beteiligung der Öffentlichkeit, öffentlicher Zugang zu Informationen und internationale Kooperation müssen verstärkt diskutiert werden. Außerdem wird Bildung sehr oft nur mit der Jugend in Verbindung gebracht, es gibt aber viele andere Zielgruppen, die Klimabildung brauchen. Klimabildung ist ein kontinuierlicher Prozess, der ein Leben lang anhält. Schließlich sollte Klimabildung nicht nur auf UN-Ebene umgesetzt werden, sondern vor allem auch in den Ländern. Dazu sollte Bildung in den nationalen Klimaplänen (NDCs) der Länder thematisiert werden, um so die Konkretisierung und Umsetzung erfolgreicher Klimabildung in der Welt zu ermöglichen. *Germanwatch* wird sich hierfür stark engagieren und die Gelegenheit des im Mai 2018 geplanten Workshops nutzen, um diese Empfehlungen zu kommunizieren. Jede Organisation kann bis Ende Januar 2018 Empfehlungen oder Bemerkungen für den Workshop vorschlagen und das UN-Klimasekretariat wird auf Grundlage dieser Anträge die Agenda des Workshops erarbeiten. Die inhaltliche Anknüpfung an die Arbeit beispielsweise der UNESCO zu Klimabildung für nachhaltige Entwicklung kann für die weitere Diskussion zu ACE wesentlich sein.

5 Ausblick auf die klimapolitische Agenda in 2018

Frei nach dem Motto „Nach der COP ist vor der COP!“ gönnt sich die klimapolitische Szene keine Pause. Direkt nach der COP 23 fand am 12. Dezember 2017, zum zweiten Jahrestag der Verabschiedung des Paris Abkommens, der One Planet Summit in Paris statt. Der französische Präsident Emmanuel Macron, UN-Generalsekretär Antonio Guterres und Weltbank-Präsident Jim Yong Kim hatten zu diesem eintägigen Gipfel mit über 50 Staats- und Regierungschefs und vielen VertreterInnen der Privatwirtschaft geladen, um für mehr Investitionen zur Erreichung der Klimaziele zu werben. Tatsächlich haben öffentliche und private Akteure beim One Planet Summit mit einer Vielzahl von Ankündigungen die Tür aufgestoßen für eine beschleunigte Umsetzung der Verpflichtungen, auf die sich die Regierungen der Welt vor zwei Jahren in Paris geeinigt haben. Beispielsweise kündigte die Weltbank den Ausstieg aus der Finanzierung von Öl- und Erdgasförderung für 2019 an, nachdem die Bank bereits vor einigen Jahren die Finanzierung von Kohleprojekten beendet hatte. Mit den Ergebnissen der COP 23 und des One Planet Summit kommt die internationale Klimapolitik Ende 2017 nach der Defensive gegen US-Präsident Donald Trump wieder in die Offensive. Das ist auch erforderlich, denn 2018 stehen wichtige Entscheidungen an und die Zeit drängt.

Gemäß den Beschlüssen der COP 23 füllt sich der klimapolitische Kalender für 2018 zügig. Mit dem Beginn des Talanoa-Dialogs 2018 im Januar wird sich eine Reihe von Veranstaltungen durch das ganze Jahr ziehen. Einen Höhepunkt des Jahres wird der Global Climate Action Summit im September in San Francisco sein, der vor allem nicht-staatliche und regionale Akteure zusammenbringen wird. Die wissenschaftlichen Impulse für die Debatte wird der Weltklimarat IPCC im Oktober mit seinem Sonderbericht zu 1,5°C beisteuern. Auf der Grundlage dieser Diskussionen und Informationen wird erwartet, dass sich viele Staaten auf der COP 24 bereit erklären, ihre Klimaziele von Paris zu überprüfen und bis 2020 mit höherer Ambition neu einzureichen.

Auf der COP 24 im polnischen Katowice vom 3.-14. Dezember sollen aber auch die Umsetzungsregeln für das Paris-Abkommen beschlossen werden. Da der Textentwurf dafür noch nicht weit genug entwickelt ist, ist es wahrscheinlich, dass auf der Zwischenverhandlungsrunde im April/Mai eine zusätzliche Verhandlungsrunde für Spätsommer 2018 angesetzt wird. Ob bis zur COP 24 ausreichende Beschlüsse zu den Umsetzungsregeln ausgearbeitet werden können, wird das Jahr 2018 zeigen. Ohne robuste Umsetzungsregeln würde die Umsetzung des Abkommen von Paris deutlich schwieriger, uneinheitlicher und wahrscheinlicher langsamer – deshalb sind die Beschlüsse in 2018 von großer Bedeutung.

Auch für 2019 steht schon ein wichtiger Termin fest: Staatschefs sind von UN-Generalsekretär Antonio Guterres im September 2019 nach New York geladen.

Tabelle 2: Klimapolitischer Kalender 2018

Klimapolitischer Kalender 2018	
Januar-Dezember	Talanoa-Dialog 2018
30. April-10. Mai	Zwischenverhandlung SB 48 in Bonn
8.-9. Juni	G7-Gipfel in La Malbaie, Kanada
Juni	Petersberger Dialog
August/September	Zusätzliche Zwischenverhandlung?
12.-15. September	Global Climate Action Summit, San Francisco
1.-5. Oktober	Erscheinen des IPCC-Sonderberichts zu 1,5°C
Oktober/November	Pre-COP
30. November	G20-Gipfel in Buenos Aires, Argentinien
3.-14. Dezember	Klimakonferenz COP 24 in Katowice, Polen

Über ein klimapolitisch erfolgreiches Jahr 2018 wird aber nicht maßgeblich bei der COP 24, sondern vielmehr in den Hauptstädten entschieden werden. Der auf dem UN-Klimagipfel gesetzte Rahmen muss mit politischem Willen und letztlich neuer Ambition gefüllt werden. Die weltweite Klimapolitik braucht Regierungen, die Verantwortung übernehmen und das Nötige tun, damit das Pariser Abkommen durch seine Umsetzung ein Erfolg wird. Das ist auch eine entscheidende Aufgabe für die nächste Bundesregierung, egal in welcher parteipolitischen Zusammensetzung.

Relevanter als der volle Kalender 2018 mit seinen klimapolitischen Events bleibt nämlich die tatsächliche Entwicklung der Emissionen. Entschlossene Entscheidungen zum Kohleausstieg, zur Finanzierung Erneuerbarer statt fossiler Energien, zu Anpassungsmaßnahmen und dem Schutz der bereits Betroffenen sind erforderlich. Ein neues System geteilten Leaderships in der internationalen Klimapolitik nach dem Rückzug der US-Bundesregierung muss sich 2018 weiter entwickeln und bewähren. Deutschland kann und sollte dabei eine Rolle spielen – aber das erfordert endlich die ernsthafte Umsetzung eingegangener internationaler Verpflichtungen im eigenen Land.

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.