

HINTERGRUNDPAPIER

# „Zeit zu Handeln“: Chilenischer Klimagipfel kündigt Aufbruch zur Umsetzung der Paris-Ziele an

Erwartungen an die COP25 in Madrid

Christoph Bals, Rixa Schwarz, David Ryfisch, Jean Paul Brice Affana, Roxana Baldrich, Sophie Bartosch, David Eckstein, Julia Grimm, Linus Herzig, Vera Künzel, Laura Schäfer, Manfred Treber und Maik Wings

## Zusammenfassung

Zum globalen Klimastreik im September 2019 gingen über 7 Millionen Demonstrant\*innen weltweit auf die Straßen. Sie sind sich bewusst, dass die Klimapolitiken ihrer Länder nicht ausreichen, um klimaresistente Gesellschaften aufzubauen, den globalen Temperaturanstieg auf 1,5°C im Vergleich zu vorindustriellen Niveaus zu begrenzen und die Finanzströme entsprechend umzulenken. Wissenschaftlich kundig ermahnen sie die Politik der Dringlichkeit, ehrgeizig zu handeln.

Unter dem Motto „Zeit zu Handeln“ findet vom 2. bis 13. Dezember 2019 die 25. Vertragsstaatenkonferenz (COP25) der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) unter chilenischer Präsidentschaft in Madrid, Spanien, statt. Denn Zeit zu Handeln ist es auch endlich in der Logik der UN-Verhandlungen. Nach den Beschlüssen des Pariser Klimaabkommens in 2015 und dessen Umsetzungsregeln letztes Jahr, steht dem entschlossenen Handeln aus Sicht der UNFCCC-Agenda nichts im Wege: In 2020 beginnt die Umsetzung der ersten Klimapläne unter dem Pariser Klimaabkommen. Auf der COP25-Agenda stehen hierfür drei Beschlüsse im Vordergrund: 1. der politische Wille zur Nachbesserungen der Klimaziele und -pläne und Formulierung von 2050-Langfriststrategien ab 2020, 2. robuste Regeln für Artikel 6 des Paris-Abkommens zur internationalen Kooperation mit und ohne Marktmechanismen und 3. die Stärkung des Warschauer Mechanismus für Schäden und Verluste als Resultat seiner Überprüfung.

Werden die Vertragsstaaten in Madrid den nötigen politischen Willen aufbringen, um diese notwendigen Beschlüsse für ein politisch herausforderndes Jahr 2020 zu fassen?

## Impressum

### Autor\*innen:

Christoph Bals, Rixa Schwarz, David Ryfisch, Jean Paul Brice Affana, Roxana Baldrich, Sophie Bartosch, David Eckstein, Julia Grimm, Linus Herzig, Vera Künzel, Laura Schäfer, Manfred Treber und Maik Wings

### 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](http://www.germanwatch.org)

E-Mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)

November 2019

Bestellnr: 19-2-07

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: [www.germanwatch.org/de/17218](http://www.germanwatch.org/de/17218)

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

<b>English Summary .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Die geopolitische Ausgangsposition für die COP25 .....</b>	<b>5</b>
1.1 Kippunkte im Erdsystem in Sicht, gesellschaftliche Kippunkte erreicht – wann folgen die politischen Quantensprünge?.....	5
BOX 1: Mutloser Klimaschutz in Deutschland – Maßnahmenpaket und Stand des Klimaschutzgesetzes .....	7
1.2 Vorbereitungen auf die erste Umsetzungsphase des Paris-Abkommens in 2020 .....	8
<b>2 Knackpunkte der COP25 .....</b>	<b>9</b>
2.1 Klimaschutzziele in 2020 nachbessern.....	9
2.2 Robuste Regeln für Artikel 6 – Marktbasierende Mechanismen .....	11
2.3 Stärkung des Warschauer Mechanismus für klimabedingte Schäden und Verluste .....	12
BOX 2: Fehlende Finanzierung für klimabedingte Schäden und Verluste .....	14
<b>3 Weitere wichtige Verhandlungsthemen für ein stimmiges Gesamtpaket .....</b>	<b>15</b>
3.1 Second Periodical Review .....	15
3.2 Transparenzrahmen .....	15
3.3 Anpassung.....	17
3.4 Klimafinanzierung.....	18
BOX 3: Erste Wiederauffüllung des Grünen Klimafonds .....	19
BOX 4: Der Anpassungsfonds als wichtiger Akteur zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens.....	22
<b>4 Zentrale Beiträge außerhalb der formalen Verhandlungen.....</b>	<b>23</b>
4.1 MDBs.....	23

## English Summary

In recent years, we have probably left the Holocene, the geological era with an unusually stable climate that lasted more than 10,000 years. Agriculture and all human advanced civilizations originated in this geological age. The advancing climate crisis indicates that a huge large-scale experiment has now begun with humankind and our ecological community, adapted to the last 11,000 years or to the colder ice ages before that. The overheated climate system threatens to cause tipping points to be crossed, which could at least transform entire continents and at the same time massively fuel climate change. The consequences of these developments, which are not linear but rather erratic, cannot be estimated. If the tipping points of the climate system were to tip, this would massively endanger people's livelihoods.

Society is also a highly complex, non-linear system. Here, too, there can be tipping points at which the necessary change, which takes place so clumsily, suddenly progresses much faster. Many scientists are becoming nervous in view of the increasingly obvious symptoms of the crisis. At the beginning of November 2019, 11,000 of them issued an urgent appeal. More and more people of the younger generation realize that their future is at stake – and take their concerns to the streets. More than 7 million demonstrators took to the streets worldwide in September 2019 for the global climate strike. More and more players in the financial market see that the climate crisis and the foundations of life also endanger the stability of the financial market and are pushing for early restructuring measures. More and more companies, including heavy industry companies, are discussing strategies that will enable them to operate their business greenhouse gas-neutral by 2030, 2040 or 2050 at the latest.

Under the motto "Time to act", the 25th Conference of the Parties (COP25) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) will take place from 2 to 13 December 2019 in Madrid, Spain, under Chile's presidency. After all, it is finally time for action in the logic of the UN negotiations. Following the decisions of the Paris Climate Agreement in 2015 and its implementation rules last year, nothing stands in the way of decisive action: in 2020 the implementation of the first climate plans (nationally determined contributions, NDCs) under the Paris Climate Agreement will begin. On the COP25 agenda are three decisions of highest importance: 1. the political will to both improve the NDCs and formulate long-term strategies for 2050 in 2020; 2. robust rules for Article 6 of the Paris Agreement on international cooperation with and without market mechanisms and 3. the strengthening of the Warsaw International Mechanism on Loss and Damage as a result of its review. Further central topics are the second periodical review, technical work on the transparency framework, adaptation and climate finance. Will the Parties in Madrid summon the necessary political will to take these important decisions for a politically challenging year 2020?

Central questions for the future of the climate and thus of civilization will (also) have to be dealt with in other forums: Does economic growth not have to be redefined as a compass for economic activities of society, so that negative growth counts when ecological livelihoods shrink? Where between 1.5 and 2°C is the threshold where industrial society is no longer insurable (or only at unaffordable cost)? Doesn't the concept of security need to be re-defined when the climate and biodiversity crisis puts huge humanitarian security issues at the centre of the challenges? How will international cooperation be organised if it now seems quite possible that megacities like Mumbai will have to be resettled by around 2050? The climate movement is demanding this transformation vehemently.

When and how will politics react?

# 1 Die geopolitische Ausgangsposition für die COP25

Unter dem Motto „Zeit zu Handeln“ findet die 25. Vertragsstaatenkonferenz (COP25) der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) unter chilenischer Präsidentschaft vom 2. bis 13. Dezember 2019 in Madrid, Spanien, statt.<sup>1</sup> Zeit zu Handeln ist es auch endlich in der Logik der UN-Verhandlungen. Nach den Beschlüssen des Pariser Klimaabkommens in 2015 und dessen Umsetzungsregeln letztes Jahr, steht dem entschlossenen Handeln aus Sicht der UNFCCC-Agenda nichts im Wege: in 2020 tritt das Pariser Klimaabkommen in die Umsetzung.

Auf der COP25-Agenda stehen hierfür wesentliche Beschlüsse, die die Ambition der Vertragsstaaten für die Paris-Umsetzung bezüglich resilienterer Gesellschaften und Klimaschutzziele untermauern sollen. Zentral für die Entscheidungen ist aber, dass die Vertragsstaaten in Madrid den nötigen politischen Willen aufbringen, um diese wichtigen Beschlüsse mit Blick auf ein politisch herausforderndes Jahr 2020 zu fassen.

Außerdem will die chilenische COP-Präsidentschaft eigene Akzente setzen. Sie öffnet den Klimagipfel für Ministerien zu Wissenschaft, Verkehr und Energie, die anders als die Finanzminister bislang nicht an den COPs teilnahmen. Auch soll die thematische Verbindung zwischen Klima und Ozeanen betont werden.

## 1.1 Kippunkte im Erdsystem in Sicht, gesellschaftliche Kippunkte erreicht – wann folgen die politischen Quantensprünge?

Vermutlich haben wir in den letzten Jahren das Erdzeitalter Holozän mit einem gut 10.000jährigen ungewöhnlich stabilen Klimas verlassen. Die Landwirtschaft und alle menschlichen Hochkulturen entstanden in diesem Erdzeitalter. Die fortschreitende Klimakrise deutet darauf hin, dass nun ein gewaltiges Großexperiment mit Mensch und ökologischer Mitwelt begonnen hat, die an die letzten 11.000 Jahre oder allenfalls die davor liegenden kälteren Eiszeiten angepasst sind. Das überhitzte Klimasystem droht Kippunkte zum Überschreiten zu bringen, die mindestens ganze Kontinente umgestalten und zugleich den Klimawandel massiv weiter anheizen könnten. Diese nicht linear, sondern sprunghaft verlaufenden Entwicklungen sind in ihren Folgen nicht abschätzbar. Kippunkte des Klimasystems, würden die heutigen Lebensgrundlagen der Menschen massiv gefährden.

Angesichts der immer deutlicher hervortretenden Krisensymptome werden viele Wissenschaftler\*innen nervös. Anfang November 2019 haben 11.000 von ihnen einen Dringlichkeitsaufruf unterzeichnet.<sup>2</sup> Immer mehr Menschen der jungen Generation erkennen, dass ihre Zukunft auf dem Spiel steht – und gehen auf die Straße. Immer mehr Akteur\*innen im Finanzmarkt sehen, dass die Klimakrise mit den Lebensgrundlagen auch die Stabilität des Finanzmarktes gefährdet und drängen auf

---

<sup>1</sup> Der chilenische Präsident Sebastián Piñera sagte am 30. Oktober 2019 wegen der heftigen sozialen Proteste und Polizeieinsätzen die Ausrichtung des UN-Klimagipfels COP25 im eignen Land ab. Madrid bot sich als alternativer Austragungsort an. Der Klimagipfel wird dennoch unter chilenischer Präsidentschaft abgehalten.

<sup>2</sup> Ripple, WJ., Wolf, C., Newsome, TM, Barnard, P., Moomaw, WR, 2019, World Scientists' Warning of a Climate Emergency, siehe: <https://academic.oup.com/bioscience/advance-article/doi/10.1093/biosci/biz088/5610806>

frühzeitige Umbaumaßnahmen. Immer mehr Unternehmen, auch Unternehmen der Schwerindustrie, setzen auf Strategien, dass sie bis 2030, 2040 oder spätestens 2050 ihr Geschäft treibhausgasneutral betreiben können.

Auch die Gesellschaft ist ein hochkomplexes, nicht lineares System. Auch hier kann es Kipppunkte geben, ab denen der notwendige Wandel, der sich so schwerfällig vollzieht, plötzlich viel schneller vorankommt. Beim globalen Klimastreik im September 2019 gingen über 7 Millionen Menschen weltweit auf die Straße. Greta Thunberg und die Fridays-for-Future-Bewegung der 16jährigen schwedischen Klimaaktivistin fordern die Politik zu einer angemessenen Reaktion auf die Klimakrise auf. Ihre wissenschaftlich fundierten drastischen Forderungen sind angesichts der Herausforderungen korrekt. Eine Übersetzung dieser Forderungen in politische Instrumente und Zielerhöhungen stehen allerdings weiterhin aus.

Zentrale Fragen für die Zukunft des Klimas und damit der Zivilisation wird man – solange das so ist – (auch) in anderen Foren behandeln müssen: Muss Wirtschaftswachstum als Kompass für Wirtschaftsaktivitäten der Gesellschaft nicht umdefiniert werden, sodass als Minuswachstum zählt, wenn die ökologischen Lebensgrundlagen schrumpfen? Wo zwischen 1,5 und 2°C liegt die Schwelle, wo die Industriegesellschaft nicht mehr (oder nur noch zu unerschwinglichen Kosten) versicherbar ist? Muss der Sicherheitsbegriff nicht neu definiert werden, wenn durch die Klima- und Biodiversitätskrise gewaltige humanitäre Sicherheitsfragen ins Zentrum der Herausforderungen drängen? Wie wird die internationale Kooperation organisiert, wenn es nun gut möglich erscheint, dass schon gegen 2050 Megacities wie Mumbai umgesiedelt werden müssen?<sup>3</sup> Die Klimabewegung fordert diese vehement ein. Wann und wie wird die Politik reagieren?

---

<sup>3</sup> Kulp, S.A., Strauss, B.H., 2019, New elevation data triple estimates of global vulnerability to sea-level rise and coastal flooding, siehe [www.nature.com/articles/s41467-019-12808-z](https://www.nature.com/articles/s41467-019-12808-z)

## **BOX 1: Mutloser Klimaschutz in Deutschland – Maßnahmenpaket und Stand des Klimaschutzgesetzes\***

Das vorgelegte Klimaschutzprogramm 2030 reicht für Deutschlands fairen Beitrag zum Pariser Klimaabkommen bei weitem nicht aus. Deutschland wird damit bei der COP25 nicht als Vorreiter antreten können. Außerdem wird Deutschland seiner Verantwortung für Millionen Menschen im Globalen Süden, die schon heute unmittelbar von den Folgen der Erderhitzung betroffen sind, nicht gerecht – und auch nicht der Verantwortung für zukünftige Generationen.

Es ist bereits jetzt absehbar, dass das deutsche Klimaziel für 2020 nicht mehr zu erreichen ist, und auch eine Umsetzung bis 2025 ist ungewiss. Sogar die Erreichung der Klimaziele 2030 ist mit dem vorgelegten Klimaschutzprogramm äußerst unwahrscheinlich, da es nicht die notwendige Trendwende in den entscheidenden Sektoren bringen wird: So sind die Emissionen im Verkehrssektor seit 1990 nicht mehr gesunken, der Ausbau der Windenergie ist erheblich ins Stocken geraten, die Umsetzung des Kohleausstiegs lässt weiter auf sich warten und Maßnahmen zur Energieeinsparung wurden nie ernsthaft vorangetrieben. Zudem konnten in den Sektoren Gebäude und Landwirtschaft bislang kaum Fortschritte erzielt werden.

Die Bundesregierung hat mit dem Klimaschutzprogramm 2030 die Chance vertan, einen sozialverträglichen CO<sub>2</sub>-Preis mit wirksamer und unmittelbarer Lenkungswirkung einzuführen – allen wissenschaftlichen Empfehlungen zum Trotz. In dem ebenfalls im Oktober 2019 vom Kabinett beschlossenen Entwurf zum Klimaschutzgesetz ist auf ein verbindliches Langfristziel zur Treibhausgasneutralität 2050 verzichtet worden. Unabhängige Kontroll- und Nachschärfungsmechanismen fehlen ebenfalls.

Nachbesserungen sind dringend notwendig in den Bereichen:

1. Klimaschutzgesetz und Langfriststrategie
2. Sofortprogramm Klimaschutz
3. CO<sub>2</sub>-Bepreisung
4. Sozial verträglicher Kohleausstieg
5. Ausbau Erneuerbarer Energien und Energieeinsparung
6. Energieeffizienz und Klimaschutz in der Industrie
7. Ökologische Verkehrswende
8. Ökologische Agrarwende
9. Klimaneutrale Gebäude

\*Auszug aus dem COP25-Forderungspapier von Venro und der Klima-Allianz:  
Einen klimapolitischen Neustart schaffen – in Deutschland und weltweit, 2019  
[www.klima-allianz.de/publikationen/publikation/einen-klimapolitischen-neustart-schaffen-forderungen-zur-25-weltklimakonferenz-in-madrid/](http://www.klima-allianz.de/publikationen/publikation/einen-klimapolitischen-neustart-schaffen-forderungen-zur-25-weltklimakonferenz-in-madrid/)

## 1.2 Vorbereitungen auf die erste Umsetzungsphase des Paris-Abkommens in 2020

Am 4. November 2019 machte US-Präsident Donald Trump Ernst mit seiner vorigen Ankündigung: er begann den einjährigen Prozess zum formellen Ausstieg der USA aus dem Pariser Klimaabkommen. Damit steht die Umsetzung des Abkommens in 2020 vom letzten Aufstand der fossilen Lobby unter Beschuss. Denn die USA (die 2020 den Vorsitz des G7-Gipfels innehaben) und Saudi-Arabien (das 2020 den Vorsitz der G20 hat) werden versuchen, den Multilateralismus und die internationale Klimapolitik mit der Umsetzung der Paris-Ziele im Startjahr 2020 zu untergraben. Dabei gibt es auch in den USA zahlreiche Akteur\*innen wie Städte und Bundesstaaten, die den Klimaschutz vorantreiben wollen; Tendenz steigend. Doch der Austritt kann nun in einem Jahr – wenige Tage vor den Neuwahlen in den USA vollzogen werden. Auch die Regierungen wie etwa in Brasilien, Mexiko und Australien zeigen, dass der letzte Aufstand der fossilen Lobby im vollen Gange ist. Es wird eine gewaltige Aufgabe für den konsensorientierten UN-Klimaprozess in Madrid, ausreichend politischen Willen aufzubieten, um trotz dieser schwierigen Ausgangslage weitere wichtige Schritte für die Transformation zu einer resilienten und klimaneutralen Zukunft zu gehen.

Der EU kommt nun – in der zweiten Hälfte 2020 unter deutscher Ratspräsidentschaft – die Aufgabe zu, ihr eigenes Klimaziel für 2030 und 2050 deutlich zu erhöhen, um den eigenen Anteil für das Nicht-Überschreiten der in Paris vereinbarten und dem vom Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) untermauerten Temperaturlimit einzuhalten. /zu unterstützen/umzusetzen. Es wird sich nun zeigen, ob die EU – wie die US-Regierung Obamas dies vor dem Pariser Klimaabkommen getan hat – für die Emissionsentwicklung zentrale Akteur\*innen wie China und Indien von einer gemeinsamen Erhöhung der Klimaziele überzeugen kann. Die Messlatte ist, bis 2050 global das Ziel der Treibhausgasneutralität zu erreichen. Bis 2020 erwartet die Welt von den großen Emittenten, dass sie ihre Klimaziele und –pläne (national determined contributions, NDCs) nachbessern.

Aufgrund der Unzulänglichkeit der bisherigen NDCs (sie würden auch bei völliger Umsetzung anstatt zur Einhaltung der 1,5°C-Marke zu einer Überhitzung des Planeten von gut 3°C führen – mögliche Rückkopplungen noch nicht berücksichtigt) hatte UN-Generalsekretär Antonio Guterres die Länder dazu aufgerufen, auf seinem Sondergipfel in New York am 23. September dieses Jahres die Nachbesserung ihrer NDCs anzukündigen und durch weitere Initiativen ihre Ambition zu „climate action“ zu manifestieren. Auf dem UN-Sondergipfel haben etwa 66 Regierungen, hauptsächlich kleine Staaten aus der Gruppe der kleinen Inselstaaten (SIDS) und der ärmsten Länder (LDCs), das nötige Maß an Ambitionen geliefert. Diese Staaten stellten ihre Vision vor, wie sie die Transformation und eine Widerstandsfähigkeit ihrer Gesellschaften durch rasche gesellschaftliche und sektorübergreifende Klimaschutzmaßnahmen auf der Grundlage ehrgeiziger Klimaziele und -politiken kurz- und langfristige erreichen können. Eine Reihe von Ländern und nicht-staatlicher Akteur\*innen haben sich außerdem zu einer Fülle von Klimaschutzmaßnahmen auf dem Weg zur Treibhausgasneutralität (Netto-Null) bis 2050 bekannt.

In der internationalen Klimapolitik werden die nächsten Monate vom Gerangel um die notwendige Nachbesserung der Klimaziele der großen Emittenten – die G20-Staaten setzen etwa 80 % der Emissionen frei – geprägt sein. Hier wird sich entscheiden, ob es nun sehr schnell einen Höhepunkt der globalen Emissionen geben wird und damit die Temperaturlimits des Pariser Abkommens in erreichbarer Nähe bleiben.

Beim UN-Sondergipfel in New York wurden eine Reihe von Initiativen gestartet oder angekündigt, die einen wirksamen Beitrag zur NDC-Nachbesserung der Länder leisten können. Auch der positive



Spirit der Pre-COP in Costa Rica – jenes Landes, das sich als eines der ersten das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 setzte und damit wohl der internationale Vorreiter der Klimapolitik ist – sollte Rückenwind für die unter chilenischer Präsidentschaft in Madrid durchgeführte COP25 erzeugen.

Zur Vorbereitung der NDC-Erhöhung, vor allem aber bei der Umsetzung der nationalen Klimapläne, können internationale Partnerschaften für die Transformation von Energie, Verkehr, Gebäuden, Industrie und Landwirtschaft eine wesentliche Rolle auf dem Weg zu Treibhausgasneutralität und mehr Resilienz spielen. Wichtig ist, dass die EU bei solchen Partnerschaften – etwa mit Indien, Südafrika oder China – möglichst mit einer Stimme spricht. Deutschland als größte Wirtschaftsnation kommt bei der Vorbereitung eine zentrale Rolle zu. Angela Merkels Besuch in Indien und Emmanuel Macrons Besuch in China im November 2019 können hierfür wichtige Vorarbeiten geleistet haben. Die deutsche Unterstützung einer Verkehrswende in Indien mit 1 Milliarden Euro kann ein Baustein einer solchen Kooperation sein, von der ganz nebenbei beide Wirtschaften profitieren können.

## 2 Knackpunkte der COP25

Mit dem Pariser Klimaabkommen von 2015 und nach dem Beschluss über den Großteil seiner Umsetzungsregeln in Katowice 2018, stehen die Zeichen nun zunehmend auf Umsetzung des Paris-Abkommens.

So werden die UN-Klimaverhandlungen fortgeführt, um die *ambitionierte Umsetzung* des Paris-Abkommens beispielsweise über internationale Unterstützung zu ermöglichen. Die Aufgabenstellung ist klar: die Umsetzung der Klimapläne und die Berichterstattung darüber zu verfolgen, sie insbesondere durch den IPCC wissenschaftlich zu unterfüttern, sie mit der globalen Bestandsaufnahme regelmäßig zu überprüfen und ggf. anhand der Paris-Ziele neu auszurichten. Die Begleitung der Umsetzung zur Vergewisserung, dass sie sich v.a. an Menschenrechten und Umweltintegrität orientiert und den besonders Verletzlichen zugutekommt, wird essentiell werden. Das Thema der klimabedingten Schäden und Verluste wird über die kommenden Jahre weiter gestärkt werden müssen.

Mit fortschreitendem Klimawandel und wachsenden Protestbewegungen erhöht sich der Erwartungsdruck zur Umsetzung von „ambitious climate action“ stetig in allen Ländern. Für Germanwatch umfasst Ambition Maßnahmen für die Erreichung aller drei Paris-Ziele zu Klimaschutz, Resilienz sowie zur entsprechenden Umleitung der Finanzflüsse. Zu den Zielen gehört implizit auch die internationale Unterstützung der ärmeren Staaten durch Klimafinanzierung, Technologie, Kapazitätsaufbau und Bildung.

Auf der COP25-Agenda stehen hierfür drei Themen im Vordergrund:

1. Politischer Wille zur Nachbesserungen der 2030-Klimaschutzziele und Formulierung von 2050-Langfristzielen in 2020.
2. Robuste Regeln für Artikel 6 des Paris-Abkommens zu marktbasieren und nicht-marktbasierten Kooperationsmechanismen für die Umsetzung der Klimaziele.
3. Stärkung des Warschauer Mechanismus für Schäden und Verluste als Resultat seiner Überprüfung.

### 2.1 Klimaschutzziele in 2020 nachbessern

Die COP24 in Katowice hatte unter dem Schlagwort Ambition keine klare Entscheidung zur Nachbesserung der Klimaschutzziele geliefert. Stattdessen enthielt die Entscheidung zu Ambition die Einladung des UN-Generalsekretärs Guterres zum Sondergipfel nach New York (UNSG-Gipfel). Der

Climate Action Summit am 23. September 2019 wurde zum Auftakt der Nachbesserungen der nationalen Klimapläne (NDCs). In Madrid müssen die Verhandlungsstaaten sich nun klar dazu bekennen, ihre NDCs in 2020 nachgebessert einzureichen. Auf der COP25 steht Ambition im Klimaschutz bei verschiedenen Tagesordnungspunkten und Veranstaltungen wie dem “Roundtable on NDC Ambition“ und einer Präsidentschaftsveranstaltung zum Thema Ambition im Mittelpunkt. Germanwatch erwartet von den Staaten lösungsorientierte Diskussionen und eine Reihe von COP-Entscheidungen.

Im Zentrum der COP-Entscheidungen steht der Aufruf an alle Vertragsparteien, ihre **nachgebesserten NDCs bis März 2020** – oder so rechtzeitig wie möglich vor der COP26 – einzureichen. Darüber hinaus sollte ein COP25-Beschluss das UNFCCC-Sekretariat beauftragen, einen **NDC-Synthesebericht** zu erstellen, der eine Gesamtbewertung der bis zum 1. Oktober 2020 vorgelegten erweiterten NDCs für 2019/20 enthält. In der Erkenntnis, dass die Beteiligung der Zivilgesellschaft für die effektive Planung und Umsetzung der NDCs von entscheidender Bedeutung ist, sollte die COP25 die Staaten auffordern, die effektive Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Formulierung und Umsetzungsplanung ihrer erweiterten oder aktualisierten NDCs zu gewährleisten.

Für Germanwatch ist es wichtig, dass die **NDC-Ziele** in Übereinstimmung mit dem Netto-Nullziel 2050 gemäß dem Pariser 1,5°C-Ziel festgelegt werden. Die NDCs müssen daher zu den Zielen der **Langfriststrategien** (long-term strategies, LTS) passen, die ebenfalls im Jahr 2020 eingereicht werden müssen. Entsprechend erwartet Germanwatch von allen Ländern, dass sie umgehend prüfen, welche neuen Verpflichtungen und Initiativen sie im eigenen Land unterstützen und umsetzen können – sowie dass sie untersuchen, wie internationale Partnerschaften es ihnen ermöglichen bis 2020 nachgebesserte NDCs einzureichen.

Nachbesserungen der nationalen Klimapläne können neben einer Verschärfung der Reduktionsziele verschiedene Maßnahmen beinhalten, einschließlich der Festlegung baldiger Peak-Jahre (engl. peak year), einen Ausstieg aus fossilen Energieträgern (insbesondere der Kohle), die Erhöhung der Ziele für Erneuerbare Energien und Energieeffizienz oder auch für Waldschutz, die Verabschiedung verbindlicher Sektorziele, sowie die Entwicklung detaillierter Maßnahmenpläne für die Umsetzung. Einen ergänzenden Beitrag kann die Umsetzung zahlreicher Initiativen als Resultat des UNSG-Gipfels leisten. Insbesondere für die am stärksten betroffenen Länder können in den NDCs auch solide Anpassungsmaßnahmen vorgesehen werden. Denn die Verbesserung der NDCs umfasst Klimaschutzmaßnahmen, Resilienz und Unterstützungselemente. Alle Länder müssen ihren Teil dazu beitragen, die Welt auf einen 1,5°C-Pfad zu bringen und die Transformation einzuleiten, den unsere Gesellschaften braucht, um sicher, widerstandsfähig (resilient) und erfolgreich zu sein. Dazu können durchaus auch Maßnahmen nichtstaatlicher Akteur\*innen beinhalten.

Es sollte in Madrid ebenfalls festgehalten werden, dass die NDCs auf der Grundlage von Kriterien der Wissenschaft und Gerechtigkeit entwickelt werden sollen. Die chilenische COP-Präsidentschaft hat die Bedeutung der Wissenschaft hoch auf die Agenda der COP25 gesetzt. Sowohl die IPCC-Sonderberichte über Klimawandel und Land (SRCCL) als auch über Ozean und Kryosphäre in einem sich wandelnden Klima (SROCC) werden Platz erhalten, ebenso wie eine Präsidentschaftsveranstaltung des Wissenschaftsministeriums. Darüber hinaus wird die Plattform für wissenschaftlich fundierte Ozeanlösungen (PSBOS) initiiert (Blue COP).

Nicht so offensichtlich verankert auf der COP25 sind die Querschnittsthemen wie Umweltintegrität, der gesamtgesellschaftliche Ansatz und die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Vorbereitung und Umsetzung der NDCs, Gender, Menschenrechte und die Rechte marginalisierter Gruppen, zukünftiger Generationen und Jugend sowie die sozialgerechte Transformation (engl. just transition), die bei ehrgeizigen Entscheidungen und Prozessen stets berücksichtigt werden müssen.

Der Gerechtigkeitsaspekt wird aber auf der COP25 vor allem durch die **Bestandsaufnahmen zur Umsetzung der Zusagen für die Zeit vor 2020** (engl. pre-2020 Stocktake) hervorgehoben werden.

Die reichen Länder müssen die Bestandsaufnahme nutzen, um die derzeitige Minderungslücke und die prognostizierte Finanzierungslücke anzuerkennen und darzustellen, wie echte Fortschritte bei Klimaschutzmaßnahmen und dem 100-Milliarden-Dollar-Ziel (siehe Kapitel 3.4) erreicht werden sollen. Die Bestandsaufnahme sollte genutzt werden, um Aufschluss darüber zu geben, wie sich der Mangel an Maßnahmen der Industrieländer vor 2020 nun – auf Grund des damit schon stark aufgebrauchten verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets – in der Notwendigkeit niederschlägt, die Maßnahmen zur Minderung nach 2020 zu verstärken. Dies sollte die Debatte um die NDC-Nachbesserung informieren.

Deutschland wird aufgrund seiner massiv verfehlten 2020-Ziele hier in die Pflicht genommen werden. Die bisherigen Beschlüsse zum Maßnahmenpaket und Klimaschutzgesetz werden nicht ausreichen, um den Entwicklungsländern zu vergewissern, dass sie für die verpassten Ziele Deutschlands nicht geradestehen müssen. Für die **NDC-Erhöhung der EU** bedeutet dies, dass ein Reduktionsziel von mindestens 55 % und eine Machbarkeitsstudie zu 65 % als Verschärfung beschlossen werden müsste.

Auch zur **Festlegung eines gemeinsamen Zeitrahmens für die NDCs** nach 2030 steht noch aus. Die Einigung auf einen fünfjährigen NDC-Zyklus könnte starke Signale für die Steigerung der Ziele und die Beschleunigung des Klimaschutzes liefern. Die COP25 sollte zumindest den Beschluss darüber fassen, wann eine Einigung über gemeinsame Zeitpläne erzielt werden soll.

## 2.2 Robuste Regeln für Artikel 6 – Marktbasierte Mechanismen

Ein Fokus der COP25 unter chilenischer Präsidentschaft in Madrid liegt auf den Verhandlungen rund um die Umsetzung von Artikel 6 des Pariser Abkommens, der marktbasierende und nicht-marktbasierte Kooperationen zur Umsetzung der nationalen Klimaziele regelt. Im Zentrum stehen die Regeln für den künftigen internationalen Handel mit Emissionen bzw. Emissionseinsparungen. Auf der COP24 in Katowice 2018 konnten die Verhandlungen – insbesondere aufgrund des Widerstands Brasiliens, das zulassen wollte, dass sich sowohl die finanzierenden, als auch die reduzierenden Länder den Klimaschutz anrechnen dürfen („Doppelzählung“) – nicht zum Abschluss gebracht werden.

Grundsätzlich bietet Artikel 6 wichtige Chancen für den internationalen Klimaschutz: So könnte der internationale Emissionshandel u.a. zu schnelleren und weitreichenderen Emissionsreduktionen führen, die Kosteneffizienz des internationalen Klimaschutzes stärken sowie Markteintrittsbarrieren für klimafreundliche Technologien in Entwicklungsländern senken und damit die dortige Transformation vorantreiben. Auch sollen damit Einnahmen für den wichtigen Anpassungsfonds generiert werden. Dass die künftige Ausgestaltung des internationalen Emissionshandels im Vorfeld der COP25 bereits eine so hohe Aufmerksamkeit erfährt, liegt einerseits an der potenziellen Schlüsselrolle, die dieser für künftige Ambitionssteigerungen der Industriestaaten spielen könnte; andererseits aber an dem Potenzial der Handelsmechanismen, die Ernsthaftigkeit des Pariser Abkommens zu untergraben.

Ob die Potenziale auch in der Realität entfaltet und die Risiken verhindert werden, hängt erheblich davon ab, ob es gelingt, ein robustes und transparentes Regelwerk zu beschließen.

**Zusätzlichkeit:** Damit der internationale Emissionshandel tatsächlich zu schnelleren und weitreichenderen Emissionsreduktionen führt und die Märkte nicht zu einem Nullsummenspiel werden, braucht es eine geeignete Operationalisierung. Aus Sicht von Germanwatch ist hierfür neben der Verwendung konservativer Baselines, insbesondere eine automatische, partielle Löschrage geeignet. Hierbei darf sich das Käuferland der Emissionsreduktionen nur einen reduzierten Prozentsatz der Reduktion anrechnen lassen.

**Doppelzählung:** Doch in Madrid liegt nicht nur die Zusätzlichkeit künftiger Marktmechanismus auf dem Verhandlungstisch: Auch birgt die Umsetzung von Artikel 6 zentrale Risiken, die die Umweltintegrität des Pariser Abkommens erheblich unterminieren könnten und daher dringend verhindert werden müssen. So gilt es insbesondere Doppelzählungen zu vermeiden – sowohl beim zwischenstaatlichen Handel als auch im Rahmen privatwirtschaftlicher Initiativen wie dem künftigen Offsetting-System CORSIA der UN-Luftfahrtorganisation ICAO.

**Anrechnung von Zertifikaten, die vor dem Start des Pariser Abkommens ausgestellt wurden:** Alle Zertifikate, die für Leistungen in der Vergangenheit ausgestellt wurden, schwächen in Realität die Ziele der Staaten ab, ohne, dass für das Klima ein Zusatznutzen entsteht. Wer alte Zertifikate anrechnen lassen will, der müsste im Gegenzug die Klimaziele der Staaten im gleichen Ausmaß verringern, wenn man sich nicht in die Tasche lügen will. Da dies unrealistisch erscheint, setzen wir uns gegen die Anerkennung von alten Zertifikaten, etwa "Clean Development Mechanism"- (CDM) oder "Joint Implementation"-Zertifikate (JI) aus dem Kyoto-Protokoll, ein.

**Soziale und ökologische Kriterien:** Zudem gilt es die Fehler der Vergangenheit bei der Ausgestaltung des neuen „Mechanismus zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen und zur Förderung nachhaltiger Entwicklung“ (Artikel 6.4 des Paris-Abkommens) zu vermeiden. So ist es bei der Ausgestaltung des CDM und der JI unter dem Kyoto-Protokoll häufig zu Verletzungen von Menschenrechten und sozialer Standards sowie zu Umweltverschmutzungen gekommen.

Aufgrund dieser Mischung aus wichtigen Chancen und erheblichen Risiken gilt es genau auf die Umsetzung von Artikel 6 in Madrid zu achten. Aus Sicht von Germanwatch muss diese zu Ambitionssteigerungen führen, die Umweltintegrität bewahren und gleichzeitig die Einhaltung von Menschenrechten und sozialen Standards garantieren.

## 2.3 Stärkung des Warschauer Mechanismus für klimabedingte Schäden und Verluste

Klimawandelbedingte Schäden und Verluste (Loss & Damage, L&D), also jene Klimaauswirkungen, an die sich Länder, Gemeinschaften und Menschen nicht anpassen und deren Folgen sie nicht bewältigen konnten, sind bereits Realität für verletzte Entwicklungsländer, Menschen und Gemeinschaften weltweit. Die Auswirkungen des Klimawandels sind für viele Entwicklungsländer besonders verheerend – es fehlt ihnen an wirtschaftlicher und finanzieller Kapazität für den effektiven Umgang mit Extremwetterereignissen und langsam fortschreitenden Umweltveränderungen (slow onset events, SOE). Schäden und Verluste bedrohen das Leben und die Lebensgrundlagen vieler Menschen, insbesondere derjenigen, die bereits am stärksten gefährdet sind. Die Länder benötigen angemessene Strategien zur Vermeidung, Minimierung und zur Bewältigung von Auswirkungen des Klimawandels.

### Überprüfung des Warschauer Mechanismus für Schäden und Verluste (WIM)

Auf der COP25 steht die 2. Überprüfung (Review) des 2013 eingerichteten Warschau Mechanismus für Schäden und Verluste (WIM), dem zentralen Organ, das Schäden und Verlusten thematisiert, auf der Agenda. Die Überprüfung umfasst einerseits eine Rückschau auf die bisherigen Umsetzung des ursprünglichen Mandats des WIM, einschließlich seiner drei Funktionen<sup>4</sup> und soll evaluieren, inwieweit der Arbeitsplan des Exekutiv Komitees für Schäden und Verluste (ExCom) bisher implementiert werden konnte. Andererseits beinhaltet die Überprüfung die Betrachtung einer langfristigen Vision,

<sup>4</sup> 1. „Enhancing knowledge and understanding of comprehensive risk management approaches“; 2. „Strengthening dialogue, coordination, coherence and synergies among relevant stakeholders“; 3. „Enhancing action and support, including finance, technology and capacity-building“

die der Orientierung dient, wie der WIM zukünftig erweitert und gestärkt werden kann. Im Rahmen der Zwischenverhandlungen im Juni 2019 in Bonn (SB50), einigten sich die Staaten auf die konkreten Rahmenbedingungen (Terms of Reference, TORs) für die WIM-Überprüfung (FCCC/SB/2019/L.3).

Die Überprüfung bietet nun die Chance, Lücken in der Implementierung aufzudecken und in einer zukunftsweisenden Vision, die entscheidenden Schritte zu einer vollen Funktionsfähigkeit des WIM vorzuzeichnen. Geprüft werden muss, a) wie der Mechanismus vulnerable Länder effektiv im Umgang mit Schäden und Verlusten unterstützen kann, b) ob der WIM in der Lage ist, Bedarfe von verletzlichen Ländern durch zukünftige Schäden und Verluste auf der Grundlage wissenschaftlicher Prognosen, unter Berücksichtigung der neuesten IPCC-Berichte, abzudecken sowie c) wie Finanzmittel zur Deckung dieses Bedarfs generiert und bereitgestellt werden können. Ein zentraler Punkt sollte die Auseinandersetzung mit der bisher nur unzureichend erfüllten dritten Funktion „Enhancing action and support, including finance, technology and capacity-building“, insbesondere der mangelhaften Klimafinanzierung für Schäden und Verluste darstellen. Bisher fehlt der Raum für substantielle Debatten, um das Thema voranzubringen. Anders als für die Bereiche Klimaschutz und Anpassung, gibt es im Rahmen von UNFCCC bisher keinen Anteil der Klimafinanzierung, die dezidiert für den Umgang mit Schäden und Verlusten bereitgestellt wird, insbesondere keine zusätzlichen Mittel (siehe Box 2).

Eine Grundlage für die Überprüfung wird das “Technical Paper on Loss and Damange Finance“<sup>5</sup>(FCCC/TP/2019/1) darstellen. Es wurde zu den Zwischenverhandlungen (SB50) im Juni 2019 veröffentlicht. Problematisch sind aus Perspektive von Germanwatch die Lücken des Papiers: Es beinhaltet keine potenziellen zusätzlichen Finanzquellen, ebenso fehlt eine konkrete Analyse des Finanzbedarfs v.a. betroffener Länder, um mit Schäden und Verluste abzuwenden, zu minimieren oder konkret damit umzugehen (siehe Box 2). Diese Lücken sollten im Ergebnis der Überprüfung aufgezeigt werden.

### **Permanenter Agendapunkt**

Bisher werden Schäden und Verluste vor allem auf technischer Ebene im Rahmen des Exekutiv Komitees (Executive Comitee, ExCom) diskutiert. Einmal im Jahr legt das ExCom seinen Jahresbericht an die COP zur Prüfung durch die Vertragsstaaten vor. Dies ist der einzige feststehende Anlass zu dem über das Thema auf politischer Ebene gesprochen wird.

Politische Entscheidungen sind aber substantiell für die Dynamik in den technischen Diskussionen – daher sollte Raum geschaffen werden, der Diskussionen über Schäden und Verluste auf politischer Ebene ermöglicht. Die Aufnahme von Schäden und Verluste als festen Tagesordnungspunkt der Klimaverhandlungen, würde den ihm gebührenden Diskussionsraum schaffen, den Bereich weiter aufwerten und politischen Willen demonstrieren, Lösungsansätze voran zu bringen.

Bereits in der Vergangenheit haben die Verhandlungsgruppen der G77, die LDCs und AOSIS gefordert, dass L&D ein fester Agendapunkt für die Unterstützungsgremien (engl. Subsidiary Bodies) sein sollte. Deutschland sollte dies unterstützen. In Madrid wird auch diskutiert werden, ob der WIM zukünftig direkt unter der Klimarahmenkonferenz (COP) oder aber unter der Pariser Vertragsstaatenkonferenz (CMA) verortet sein wird. Dies sollte ausgehend von den Interessen der verletzlichen Entwicklungsländer entschieden werden und sicherstellen, dass der WIM seine komplementäre Rolle zur Anpassungsagenda mit dem Fokus auf die Adressierung von tatsächlichen Verlusten und Schäden stärkt.

---

<sup>5</sup> Elaboration of the sources of and modalities for accessing financial support for addressing loss and damage. Technical paper by the secretariat: [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/01\\_0.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/01_0.pdf)

## **BOX 2: Fehlende Finanzierung für klimabedingte Schäden und Verluste**

Obwohl sich die Finanzierungsarchitektur im Rahmen der UNFCCC in den letzten zehn Jahren stark weiterentwickelt hat, gibt es bisher kein Mandat, Klimafinanzierung für die Reaktion auf klimawandelbedingte Verluste und Schäden bereitzustellen. Insbesondere Rehabilitations- und Wiederaufbaumaßnahmen nach Extremwetterereignissen sowie Maßnahmen zur Bewältigung von Restrisiken haben nur sehr begrenzte Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen des UNFCCC-Finanzmechanismus. Artikel 8.3 des Pariser Abkommens hält fest „Parties should enhance understanding, action and support (...) with respect to loss and damage associated with the adverse effects of climate change“. Die Lage ist jedoch verzwickelt: Die Auswirkungen des Klimawandels stellen eine direkte Bedrohung für das Leben und die Lebensgrundlagen vieler Menschen – insbesondere armer Menschen in Entwicklungsländern - dar und es gibt immer mehr Indizien dafür, dass Schäden und Verluste zu einer geringeren wirtschaftlichen Entwicklung und einer geringeren Anpassungsfähigkeit führen. Darüber hinaus zeigen verschiedenen Studien, dass bereits heute durch die Klimarisiken für besonders verletzbare Länder die Kapitalkosten angestiegen sind - vor allem also für arme Länder, die kaum zu den globalen Emissionen beigetragen haben, was zu einer höheren Verschuldung und niedrigeren Investitionen führt.

Im Umgang mit den tatsächlichen Auswirkungen des Klimawandels benötigen betroffene Entwicklungsländer schon heute dringend finanzielle Unterstützung – für das Jahr 2030 gehen Schätzungen von einem Bedarf von bis zu 580 Milliarden USD aus. Die Bereitstellung stockt jedoch: Industrieländer befürchten bei einem Zugeständnis die Einrichtung eines Kompensationsmechanismus – mit für sie unkalkulierbaren Kosten. Diskussionen zu einer praktikablen Lösung werden kaum geführt. Da es deshalb momentan wenig Aussicht auf eine ausreichende finanzielle Unterstützung für den Umgang mit Schäden und Verlusten auf Grundlage des Pariser Abkommens gibt, suchen betroffene Menschen nach Auswegen und beschreiten z.B. den Klageweg, wie im Fall *Lliuya versus RWE*. Auch immer mehr betroffene Staaten denken über Lösungsansätze jenseits der schwerfälligen UNFCCC-Verhandlungen nach.

Das zuständige ExCom unternahm zwar bereits eine Reihe von Aktivitäten zum Thema „L&D Finance“ (z.B. technische Papiere und Dialoge), aus ihnen wurden jedoch keine Schlussfolgerungen für konkrete Aktivitäten gezogen, die die Länder im Umgang mit Schäden und Verlusten unterstützen können. Zur Annäherung an eine Lösung sollte die COP25 entscheiden, dass das ExCom in 2020 folgende Punkte priorisiert und zu den Punkten klare Empfehlungen für konkrete Maßnahmen bis zur COP26 abgibt: 1. Die Analyse von Finanzierungsbedarf zum Umgang mit Schäden und Verlusten auf der nationalen Ebene, z.B. im Rahmen eines L&D Gap Reports (ähnlich der Adaptation oder Emission Gap Reports). 2. Die Analyse von potentiellen Finanzierungsquellen für Schäden und Verluste inkl. innovativer Finanzquellen, die zusätzliche Ressourcen generieren können. 3. Die Analyse von Möglichkeiten für einen finanziellen Mechanismus für Schäden und Verluste im Rahmen der bestehenden Institutionen oder der Notwendigkeit von neuen Institutionen. Zur Bearbeitung der Punkte sollte so schnell wie möglich eine ExCom Expertengruppe zum Thema „Action and Support“, vergleichbar mit den anderen thematischen Expertengruppen, eingerichtet werden.

## **3 Weitere wichtige Verhandlungsthemen für ein stimmiges Gesamtpaket**

### **3.1 Second Periodical Review**

Auf der COP21 in Paris wurde beschlossen, eine zweite regelmäßige Überprüfung (Second Periodical Review, SPR) der Ziele der Klimarahmenkonvention durchzuführen. Diese besteht aus den Themensträngen a) zur Angemessenheit des Ziels der Konvention und b) zur Beurteilung, ob sich die Weltgemeinschaft auf dem Weg zur Zielerreichung befindet. Da sich in den folgenden Sitzungen abzeichnete, dass die Gefahr besteht, dass sich die Verhandlungen unter dem SPR mit jenen um den die globale Bestandsaufnahme (Global Stocktake, GST) überschneiden, wurden sie unterbrochen, bis das Mandat des GST festgelegt ist. Dies wurde auf der COP24 in Katowice erreicht, sodass die Verhandlungen zum SPR auf den SB50 (Juni 2019) wieder angegangen werden konnten.

Es zeichnet sich ab, dass der alle fünf Jahre stattfindende GST die Aufgaben zum 2. Themenstrang verfolgen wird, sodass für den SPR der 1. Themenstrang verbleiben würde. Einige Vertragsstaaten, allen voran Saudi-Arabien, zielen darauf die Verhandlungen zum SPR vollständig einzustellen, die Erfolgsaussichten hierfür sind aber gering.

Zwischenziel der Verhandlungen um den SPR ist, dieses Jahr auf der COP25 einen Beschluss über das Mandat und den Umfang der Arbeiten des SPR zu fassen. Dies ist wichtig, damit im nächsten Jahr die operativen Arbeiten zum SPR starten können.

### **3.2 Transparenzrahmen**

Eines der wichtigsten Elemente des Pariser Regelbuchs ist der erweiterte Transparenzrahmen (Enhanced transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement). Dieser Rahmen legt fest, was mit den in den Vertragsstaaten erhobenen Daten auf internationaler Ebene geschieht, d.h. nach welchen Regeln sie 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.

Zurzeit wird der Transparenzrahmen allerdings vor allem in Zusammenhang mit dem diesjährigen „hot topic“ Artikel 6 diskutiert, der im Transparenzrahmen unter Paragraph 77d bereits mit recht robusten Regeln verankert ist – obwohl der eigentliche Artikel 6 noch hart verhandelt wird (siehe Kapitel 2.2.). Auf den Zwischenverhandlungen in Bonn im Juni 2019 wurde zunächst einmal entschieden, den Paragraphen 77d unberührt zu lassen, bis es eine Einigung zu Artikel 6 gibt. Die Bestimmungen aus dem Paragraphen 77d sind von entscheidender Bedeutung, um Doppelzählungen zu verhindern und ökologische Integrität (engl. environmental integrity) zu gewährleisten. Angesichts der Gefahr einer geringen internationalen Aufsicht über die Steuerung kooperativer Ansätze gemäß Artikel 6.2 und der Notwendigkeit eines hohen Maßes an Transparenz in Artikel 6, spielt Paragraph 77d eine bedeutende Rolle für die Aufrechterhaltung wichtiger Grundsätze des Pariser Abkommens. Daher sollte er sich auch in seiner Gesamtheit in Artikel 6 wiederfinden.

Auf der COP24 in Katowice konnten langjährige Unstimmigkeiten zwischen verschiedenen Ländergruppen ausgeräumt und Regeln für einen gemeinsamen Transparenzrahmen für alle Länder beschlossen werden. Gemeinsame Transparenzregeln sind unerlässlich, damit Informationen vergleichbar und für die ab 2013 alle fünf Jahre durchgeführte 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 ab 2024 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.

Besorgniserregend ist, dass die Überprüfung der Emissionsberichte in den Jahren, in denen kein Transparenz-Bericht ansteht, in vereinfachter Form durchgeführt werden darf. Dies entspricht nicht dem Mandat aus dem Pariser Abkommen, laut dem der Transparenzrahmen sicherstellen muss, dass die Länder mindestens die bisherige Qualität und Quantität ihrer Berichterstattung beibehalten.

Nachdem der Regelbuchtext zum Transparenzrahmen in Katowice beschlossen wurde, müssen sich die Verhandellnden nun noch den ganz spezifischen methodischen Fragen für seine Operationalisierung widmen. Bis zur COP26 müssen sie sich auf gemeinsame Berichtstabellen, gemeinsame Tabellenformate, die Gliederung der verschiedenen Berichte und auf ein Trainingsprogramm einigen. Dies geschieht unter dem Agenda-Punkt 10: „Methodological issues under the Paris Agreement“. Ganz genau werden die folgenden Unterpunkte verhandelt:

- (a) Common reporting tables for the electronic reporting of the information in the national inventory reports of anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases;
- (b) Common tabular formats for the electronic reporting of the information necessary to track progress made in implementing and achieving nationally determined contributions under Article 4 of the Paris Agreement;
- (c) Common tabular formats for the electronic reporting of the information on financial, technology development and transfer and capacity-building support provided and mobilized, as well as support needed and received, under Articles 9–11 of the Paris Agreement;
- (d) Outlines of the biennial transparency report, national inventory document and technical expert review report pursuant to the modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support;
- (e) Training programme for technical experts participating in the technical expert review.

Zu 10a, b, d und e (zu 10c siehe am Ende des Textes) wurden im Juni in Bonn bereits Entwurfstexte (engl. informal notes) verfasst, an denen in Madrid weitergearbeitet werden wird. Hierfür gab es einen „call for targeted submissions“ mit weicher Einreichungsfrist zum 30. September 2019. Bei ihrer weiteren Textarbeit müssen die Vertragsparteien die Grundsätze der Transparenz, Genauigkeit, Konsistenz, Vergleichbarkeit und Vollständigkeit beachten (engl. TACCC = transparency, accuracy, consistency, comparability and completeness). Dabei ist es besonders wichtig, dass die zugestandene Flexibilität nicht die Vergleichbarkeit aller Berichte beeinträchtigt. Die Vertragsparteien sollten die COP25 außerdem nutzen, um über einen Ansatz zur Berücksichtigung von Flexibilität in allen Tabellen zu entscheiden. Eine diesbezügliche Grundsatzentscheidung würde die weitere Arbeit zur Entwicklung der Tabellen erheblich erleichtern.



Bei den Zwischenverhandlungen im Juni in Bonn (SB50) stimmten die Vertragsstaaten überein, dass die Tabellen für erbrachte Unterstützungsleistungen (10c) auf der bestehenden Berichterstattung aufbauen sollten, während neue Tabellen für mobilisierte, erhaltene und benötigte Unterstützungsleistungen entwickelt werden sollten. Die *Informal Note* der Ko-Faszilitatoren enthält erste Entwürfe für mögliche Tabellenformate. Aus Sicht von Germanwatch sollten die Vertragsstaaten in Madrid erheblichen Fortschritt im gemeinsamen Verständnis der Tabellenformate machen, um ausreichend Verhandlungszeit zur Vervollständigung der Tabellenformate bis zur COP26 zu haben. Ziel der Tabellenformate sollte es sein, Klarheit und Vergleichbarkeit über die bereitgestellten, erhaltenen und benötigten Unterstützungsleistungen zu liefern und Raum für verbesserte Berichterstattung mit der Zeit zu bieten.

### 3.3 Anpassung

Anpassung ist ein Thema der Klimarahmenkonvention seit dessen Inkrafttreten, auch wenn es eine Weile gedauert hat, bis es gleichberechtigt neben Klimaschutz behandelt wurde. Deswegen feiert dessen Sekretariat in diesem Jahr nicht nur das 25jährige Bestehen der Konvention, sondern auch 25 Jahre Anpassung mit einem eigenen Event. Darüber hinaus bleibt das Thema hoch auf der Agenda, auch wenn es mit dem Abschluss des Regelbuchs abgesehen von Finanzierungsfragen eine andere Fokussierung erlebt. Neben der Kernaufgabe als Verhandlungsplattform wächst die Rolle als Umsetzungsplattform, auf der Maßnahmen und Umsetzungs Hindernisse vor Ort diskutiert werden. Dementsprechend ist Anpassung eine der Initiativen der COP-Präsidentschaft, die unter dem unter dem Motto „Zeit zum Handeln“ besonders hervorgehoben werden. Im Zentrum stehen institutionelle Verbesserungen, der Aufbau einer widerstandsfähigen Infrastruktur sowie der Schutz der Ökosysteme und gefährdeter Gemeinschaften.

Das **Nairobi Work Programme**, eine Wissen-zu-Handlungs-Plattform für Anpassung und Resilienz mit über 360 Partnerorganisationen, die insbesondere die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) und die kleinen Inselentwicklungsstaaten unterstützen soll (SIDS), ist mit dem jährlichen “Focal Point Forum“ ebenfalls vertreten. Im Mittelpunkt steht dabei das Thema Ozeane, womit der diesjährige Sonderbericht des Weltklimarats zu Ozeanen und der Kryosphäre aufgegriffen wird.

Ebenfalls praxisorientiert ist die während der COP23 in 2016 in Bonn ins Leben gerufene **Koronivia Arbeitsgruppe zu Landwirtschaft**. Sie beschäftigt sich mit konkreten Fragen nachhaltiger Landwirtschaft in Zeiten des Klimawandels. Diesmal steht die Rolle von Nährstoffkreisläufen für nachhaltige und resiliente Agrarsysteme auf dem Programm.

Natürlich bleiben einige wichtige Verhandlungsthemen auf der Agenda, etwa die **Nationalen Anpassungspläne (NAPs)**. Das ist vor allem deswegen spannend, weil 2020 der erste NAP-Zyklus endet. In den Entwicklungsländern soll idealerweise bis dahin ein NAP-Prozess durchlaufen worden sein und ein Plan vorliegen. Gegenwärtig gibt es allerdings weltweit nur 13 NAPs und der Prozess hat sich insbesondere für die LDCs als komplex und herausfordernd herausgestellt. Aus diesem Grund wurde die Expertengruppe für die am wenigsten entwickelten Länder (LEG) aufgefordert, in Kooperation mit dem Anpassungskomitee Lücken und Bedürfnisse bei der NAP-Erstellung zu identifizieren.

Die Ergebnisse fließen auch in den **jährlichen Bericht des Anpassungskomitees (AC)**. Darin wird die Arbeit des vergangenen Jahres dargelegt – ein durchaus interessanter Agendapunkt, denn dem AC wurde in Katowice eine Reihe weiterer Aufgaben übertragen. Zum einen soll es in Zusammenarbeit mit dem Weltklimarat bis 2022 ergänzende Leitlinien für die Anpassungskommunikation entwickeln, die die Vorgaben des Regelbuchs aus Katowice ergänzen und konkretisieren. Zum anderen wurde das AC gemeinsam mit der LEG mit der Erstellung eines Verzeichnisses einschlägiger Methoden zur Bewertung des Anpassungsbedarfs bis 2020 beauftragt. Diese Methoden sollen auch den

Bedarf an Finanzen, Kapazitätsaufbau und technologischer Unterstützung im Rahmen der nationalen Anpassungsplanung erfassen können. Diesbezügliche Fortschritte werden in Madrid präsentiert und diskutiert.

Auch auf Veranstaltungen Dritter ist Anpassung prominent vertreten. So veranstaltet etwa die Marrakesch Partnership einen “Resilience Roundtable“. Auch ein Event zur Einbeziehung des Privatsektors in Anpassungsmaßnahmen findet statt.

### 3.4 Klimafinanzierung

Die Bereitstellung von finanzieller Unterstützung für Entwicklungsländer, um Klimaschutzmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Anpassung an die negativen Folgen des Klimawandels umzusetzen, ist traditionell einer der wichtigsten Aspekte in den Klimaverhandlungen. Auch wenn dem Thema Klimafinanzierung formal in Madrid eine kleinere Rolle zukommt als in jüngster Vergangenheit, stehen dennoch wichtige Entscheidungen an, die sich auch immer auf die Grundstimmung in anderen Teilbereichen der Verhandlungen auswirken können.

Die Debatte um die Erreichung des 100-Milliarden-Dollar-Ziels im Jahr 2020, die Zusammensetzung des Direktoriums des Anpassungsfonds, die erste Wiederauffüllung des Grünen Klimafonds (GCF), Arbeitspakete für den Ständigen Finanzausschuss (Standing Committee on Finance, SCF) der Klimarahmenkonvention und Richtlinien zur Berichterstattung über Unterstützungsleistungen sind dabei die wichtigsten Aspekte.

#### **Langfristige Klimafinanzierung: Das 100 Milliarden-Dollar-Versprechen**

In Marrakesch 2016 haben OECD-Länder ihren Fahrplan zur Erreichung des Ziels veröffentlicht, ab 2020 jährlich 100 Milliarden USD für Klimaschutz und Anpassung in Entwicklungsländer zu mobilisieren.

Im September 2019 hat die OECD einen neuen Bericht veröffentlicht, der die Zahlen für 2016 und 2017 analysiert. Demnach stiegen die von Industrieländern bereitgestellten Mittel von 58,6 Milliarden USD im Jahr 2016 auf 71,2 Milliarden USD im Jahr 2017. Obwohl der Aufwärtstrend generell zu begrüßen ist, offenbaren sich dennoch weiterhin einige Schwächen, die Zweifel aufkommen lassen, ob Industrieländer das 100-Milliarden-Ziel tatsächlich glaubhaft erreichen werden. Darüber hinaus bestehen weiterhin Unklarheiten bei der Messung der Mobilisierung von privaten Finanzmitteln.

Der OECD-Bericht bestätigt erneut die große Diskrepanz zwischen Anpassungs- und Minderungsfinanzierung. Nur knapp ein Fünftel der öffentlichen Gelder wurde für Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels bereitgestellt. Im Bereich der Anpassung an den Klimawandel ist die Mobilisierung privater Mittel häufig sehr schwierig. Konkrete und lokale Anpassungsmaßnahmen können in der Regel nur mit öffentlichen Mitteln umgesetzt werden. Umso wichtiger ist es daher, dass in Madrid geklärt wird, wie die Industrieländer ihrer Verpflichtung zu einer ausgewogenen Finanzierung für Klimaschutz und Anpassung gerecht werden können, ohne dabei nur ihre Gesamtambitionen zu erhöhen, sondern auch die öffentlichen Mittel zur Anpassungsfinanzierung.

Dazu gehört auch, dass entsprechende Mittel in der Form von Zuschüssen bereitgestellt werden, da diese besonders für Anpassungsprojekte allgemein und insbesondere in den ärmsten Entwicklungsländern gebraucht werden. Darüber hinaus müssen Kredite von Entwicklungsländern zu einem späteren Zeitpunkt zurückgezahlt werden. Es ist daher fragwürdig, wenn Industrieländer sich hier den vollen Betrag als Klimafinanzierung anrechnen lassen. Der OECD-Bericht offenbart diese Problematik, denn im Beobachtungszeitraum wurden 60 % der bilateralen und knapp 90 % der multilateralen Klimafinanzierung in Form von Krediten bereitgestellt.

Es bleibt also fraglich, ob man nächstes Jahr tatsächlich von einer Einhaltung des 100-Milliarden-Versprechens sprechen kann. Dieser Punkt ist besonders aus politischer Sicht entscheidend – spätestens, wenn im Jahr 2020 die Verhandlungen zur Beschließung eines neuen Langfristziels ab 2025 als Nachfolger des 100-Milliarden-Ziel beginnen.

### **BOX 3: Erste Wiederauffüllung des Grünen Klimafonds**

Der Grüne Klimafonds (Green Climate Fund, GCF) ist der Eckpfeiler der internationalen Klimafinanzarchitektur und wichtigstes multilaterales Finanzinstrument zur Umsetzung der Klimarahmenkonvention und des Pariser Klimaabkommens. Nachdem der Fonds bereits über 100 Projekte im Gesamtwert von über 5 Milliarden USD verabschiedet hat, wurde im Oktober 2018 der Prozess zur ersten Wiederauffüllung des GCF gestartet. Dieser gipfelte im Oktober 2019 in der zweiten Geberkonferenz in der Geschichte des Fonds.

Auf dem Treffen in Paris kamen insgesamt 9,77 Milliarden USD für die nächsten vier Jahre für den Fonds zusammen, nachdem zahlreiche Industrieländer, darunter unter anderem Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Schweden und Norwegen ihre Beiträge im Vergleich zur ersten Geberkonferenz 2014 verdoppelt haben. Damit lag der Beitrag der zweiten Geberkonferenz sogar höher als 2014, bei der damals 9,3 Milliarden USD zusammenkamen.

Es ist erfreulich, dass eine Reihe Länder ihrer Verpflichtung in der internationalen Klimafinanzierung nachkommen, und ihre Beiträge zum GCF verdoppelt haben. Zum anderen gibt es allerdings auch eine Reihe an Ländern, die deutlich unter den Erwartungen geblieben sind und entweder kaum höhere Beiträge als 2014 versprochen haben (z.B. Kanada) oder ihre Unterstützung für den Fonds sogar ganz eingestellt haben (z.B. USA und Australien).

Die Geberkonferenz von Paris war nach dem UN-Sondergipfel im September 2019 die nächstgrößte Gelegenheit, weitere Unterstützung für den Grünen Klimafonds anzukündigen. Der Wiederauffüllungsprozess ist damit aber nicht abgeschlossen. Im gesamten Zeitraum bis Ende 2023 sind weitere Zusagen möglich.

Der 25. Klimagipfel unter chilenischer Präsidentschaft bietet daher die nächste Gelegenheit für Länder, ihre bisher unter den Erwartungen gebliebenen Beiträge nach oben zu korrigieren oder erste Ankündigungen zu machen.

#### **Ständiger Finanzausschuss der Klimarahmenkonvention**

In Anbetracht des neu zu definierenden Langfristziels für die internationale Klimafinanzierung liefert der Ständige Finanzausschuss der Klimarahmenkonvention wichtigen Input, der zeitgleich mit den startenden Verhandlungen zum post-2025-Ziels veröffentlicht werden soll. Dazu muss die COP25 die nötigen Weichen stellen.

#### **Ermittlung der Bedürfnisse von Entwicklungsländern im Zusammenhang mit der Implementierung der UNFCCC und des Pariser Abkommens**

Im vergangenen Jahr forderte die COP den Ständigen Finanzausschuss der Klimarahmenkonvention (standing committee on finance, SCF) dazu auf, alle vier Jahre einen Bericht über die Ermittlung des Bedarfs der Vertretungen der Entwicklungsländer im Zusammenhang mit der Implementierung

der Klimarahmenkonvention und des Pariser Übereinkommens vorzubereiten. Angesichts der Bedeutung dieser Angelegenheit wird der erste Bericht von der COP auf ihrer 26. Tagung im November 2020 in Glasgow, Vereinigtes Königreich, geprüft werden. Der SCF hat bereits auf seiner 20. Sitzung im März 2019 Vorarbeiten zu diesem Thema eingeleitet. Einige Aktivitäten zur Kontaktaufnahme wurden mit den operativen Einheiten des Finanzmechanismus, den Tochter- und Konstituierungsorganen, den relevanten multilateralen und bilateralen Kanälen sowie Beobachterorganisationen durchgeführt. Der Ausschuss hat kürzlich auf seiner 21. Sitzung einen Entwurf und einen Arbeitsplan für den ersten Bericht über die Ermittlung des Bedarfs gebilligt, der auf einem Hintergrundpapier der UNFCCC über die Informationsquellen, die Methoden und Ansätze, die bei dieser ersten Übung als Orientierungshilfe dienen können, basiert<sup>6</sup>.

Diese Angelegenheit steht im Einklang mit Artikel 4.5 des Pariser Abkommens, in dem die Unterstützung der Vertretungen der Entwicklungsländer gefordert wird, um das langfristige Ziel zu erreichen, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2°C über dem vorindustriellen Niveau zu halten und die Bemühungen fortzusetzen, den Temperaturanstieg auf 1,5°C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Gemäß den Artikeln 9, 10 und 11 des Abkommens erkennt Artikel 4 auch an, dass eine verstärkte Unterstützung der Entwicklungsländer höhere Ambitionen bei ihren Maßnahmen ermöglichen, während gleichzeitig ihre Fähigkeit zur Anpassung an die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels verbessert wird und die Klimaresilienz und die Entwicklung niedriger Treibhausgasemissionen gefördert werden. Die Pariser Vereinbarung wird unter Berücksichtigung der Gerechtigkeit und des Grundsatzes der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten umgesetzt. Daher würde die Bestimmung des Bedarfs der Entwicklungsländer nicht nur ein klares Verständnis ihres finanziellen und nichtfinanziellen Bedarfs liefern, sondern könnte auch zur Vorhersehbarkeit, Mobilisierung, Bereitstellung, Zugänglichkeit und Angemessenheit der Klimafinanzierungsströme beitragen, um effizient mit den Pariser Zielen vereinbar zu sein. Dies kann auch als Orientierungshilfe für neue Klimafinanzierungsziele für Anpassungs- und Minderungsziele nach 2025 dienen. Da der SCF diese Übung zum ersten Mal durchführt, ist eine rigorose Methodik, die zu einem klaren Verständnis der Bedürfnisse beiträgt, die über die reinen Zahlen des Finanzbedarfs hinausgeht, von größter Bedeutung. Darüber hinaus sollte diese Übung dazu beitragen, besser auf das Problem der Verluste und Schäden zu reagieren, was im Interesse der vulnerabelsten Nationen liegt.

### **Vorbereitung der zweijährlichen Bewertung 2020 und Überblick über die Klimafinanzierungsströme**

Wie auf der COP17 im Jahr 2011 beschlossen, unterstützt der SCF die COP bei der Ausübung ihrer Aufgaben in Bezug auf den Finanzmechanismus des Übereinkommens in Form von Messung, Berichterstattung und Überprüfung (Measurement, Reporting, and Verification, MRV) der Unterstützung der Entwicklungsländer, unter anderem durch die Vorbereitung von zweijährlichen Bewertungen (biennial assessment, BAs). Die BAs sollen Informationen über das geografische und thematische Gleichgewicht der Klimafinanzierungsströme enthalten, die aus verfügbaren Informationsquellen stammen, unter anderem aus zweijährlichen Berichten und zweijährlichen Aktualisierungsberichten.

Der SCF hat seine Arbeit zur Vorbereitung der zweijährlichen Bewertung 2020 und der Übersicht über die Klimafinanzierungsströme (2020 BA) vorangetrieben. In seiner 21. Sitzung einigte sich der Ausschuss auf einen Entwurf des technischen Berichts 2020 BA und einen Arbeitsplan zur Organisation von technischen Expertenworkshops in den nächsten Sitzungen im Jahr 2020. Strategische Öffentlichkeitsarbeit und Zusammenarbeit mit externen Initiativen und Interessensgruppen durch eine

---

<sup>6</sup> siehe [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BN7\\_SCF\\_Needs%20Report\\_Final.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BN7_SCF_Needs%20Report_Final.pdf)

Sondierung und Datenerhebung aus nationalen Berichten oder anderen relevanten Übereinkommen werden ebenfalls im nächsten Jahr umgesetzt. Im Vergleich zu den Berichten der Vorjahre sollte die BA 2020 eine Darstellung der verfügbaren Informationen liefern, die relevant dafür sind, wie die Klimafinanzierungsströme sowohl bei der Anpassung als auch bei der Minderung mit einem Weg zu niedrigen Treibhausgasemissionen und klimaresilienter Entwicklung vereinbar sind, wie von der COP24 gefordert. Darüber hinaus sollte der SCF Anstrengungen unternehmen, um Doppelzählungen bei der Klimafinanzierung zu vermeiden, insbesondere auf der Ebene der multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs). Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um ein klares Verständnis über die Zusammenhänge zwischen den Entwicklungszielen und dem Klimawandel zu schaffen, wobei die COP den SCF ermutigt, bei der Vorbereitung künftiger zweijährlicher Bewertungen und Übersichten über die Klimafinanzierungsströme den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung zu tragen. Dabei ist auch die Verwendung der in den Bestimmungen des Übereinkommens und des Pariser Übereinkommens festgelegten Terminologie in Bezug auf die Klimafinanzierung zu berücksichtigen, wie von der COP gefordert.

### **Anpassungsfond**

Der Anpassungsfonds, ursprünglich unter dem Kyoto Protokoll angesiedelt, dient seit dem 1. Januar 2019 nun offiziell auch dem Pariser Klimaabkommen. Dies wurde durch einen Beschluss auf der Klimakonferenz in Katowice im Dezember 2018 sichergestellt. Der Anpassungsfonds füllt eine wichtige Nische in der internationalen Klimafinanzierungslandschaft. Er zeichnet sich vor allem durch seinen Fokus auf besonders verletzte Bevölkerungsgruppen aus sowie durch die Bereitstellung von Finanzierung für kleine, lokale und konkrete Anpassungsprojekte in Entwicklungsländern.

Ein weiteres wichtiges Alleinstellungsmerkmal des Anpassungsfonds ist die Entwicklungsländermehrheit in der Zusammensetzung seines Direktoriums. Offen ist hingegen noch immer, welche Anspruchsvoraussetzungen ein Direktoriumsmitglied mitbringen muss, um seine Ländergruppe im Direktorium des Fonds vertreten zu können. Kann z.B. ein Land, das das Pariser Klimaabkommen unterzeichnet hat, aber nicht Mitglied des Kyoto Protokolls ist, seine Ländergruppe im Direktorium des Fonds vertreten, solange der Fonds in der Übergangszeit noch beiden Abkommen dient. Auf diese und weitere Fragen müssen Verhandler\*innen in Madrid eine Antwort finden.

## **BOX 4: Der Anpassungsfonds als wichtiger Akteur zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens**

Der Anpassungsfonds (AF) bietet Ländern des Globalen Südens direkten Zugang zu Finanzierung für Anpassungsmaßnahmen an die negativen Auswirkungen des Klimawandels. Nationale Institutionen aus Entwicklungsländern können nach einer Akkreditierung beim Fonds direkt Gelder beantragen, ohne den Umweg über eine multilaterale Implementierungsorganisation gehen zu müssen. Auch das Konzept von „erweitertem Direktzugang“ zu Finanzierung für Anpassungsmaßnahmen entwickelte der Fonds stets weiter – zuletzt mit einem separaten Förderfenster.

Seit 2010 hat der Fonds mehr als 710 Millionen USD für konkrete Aktivitäten bereitgestellt. Von insgesamt 100 bewilligten Projekten profitieren mehr als sechs Millionen Menschen. Die stets wachsende Projektpipeline macht deutlich, dass die Nachfrage an den Anpassungsfonds beständig steigt. Die vorläufige Obergrenze des Fonds von 10 Millionen USD pro Empfängerland, könnte jedoch dazu führen, dass vor allem Länder mit Direktzugang zu Geldern ihr Interesse an einer weiteren Zusammenarbeit mit dem Fond verlieren. Das Direktorium des AF sollte diese Obergrenze Anfang 2020 erhöhen, um sicherzustellen, dass der Fonds sein volles Potential nutzt.

Genügend stabile und vorhersehbare Finanzquellen für den Fonds zu sichern, bleibt eine Herausforderung. Ursprünglich wurde der Anpassungsfonds von einer Abgabe aus dem internationalen Handel mit Emissionszertifikaten im "Clean Development Mechanism" (CDM) des Kyoto Protokolls gespeist. Dieser innovative Finanzierungsweg ist allerdings kollabiert und in Katowice wurde 2018 entschieden, dass der Fonds zukünftig zusätzlich über eine Abgabe auf den neuen Marktmechanismus des Pariser Klimaabkommens sowie öffentliche und private Quellen gespeist werden soll. Trotz diesen wichtigen Schritts, sind stabile Finanzquellen für den Fonds damit noch nicht gesichert. Denn wie hoch die Abgabe auf den Handel mit Emissionszertifikaten unter dem neuen Marktmechanismus des Pariser Klimaabkommens sein wird und wie viele Ressourcen sich dadurch mobilisieren lassen, ist noch ungewiss. Selbst bei einer progressiven Entscheidung zur Gestaltung des neuen Marktmechanismus in Madrid, könnte der Anpassungsfonds frühestens in etwa 4-5 Jahren mit Einnahmen aus dieser Quelle rechnen.

Deshalb ist nun vor allem Handlungsinitiative von Industrieländern wie Deutschland gefragt, um den Fonds mit genügend stabilen und vorhersehbaren Finanzquellen auszustatten. Schweden beispielsweise hat im Rahmen des Klimagipfels des UN-Generalsekretärs im September 2019 eine neue Mehrjahreszusage (2019-2022) für den Anpassungsfonds in Höhe von etwa 53 Millionen USD angekündigt, was einer Verdopplung des durchschnittlichen jährlichen Beitrags entspricht. Auch Deutschland und andere Industriestaaten sollten nun auf der COP25 diesem Beispiel folgen und ihre Beiträge zum Fonds deutlich anheben und ebenfalls eine Mehrjahreszusage ankündigen. Die kanadische Region Quebec hat außerdem mit ihrer jüngsten Zusage über 2,26 Millionen USD gezeigt, dass auch subnationale Regierungen eine wichtige Rolle zur finanziellen Stabilität des Anpassungsfonds beitragen. Auch hier hoffen wir im Rahmen der COP25 auf weitere subnationale Zusagen für den Anpassungsfonds.

Denn eins bleibt deutlich: Der Bedarf an zusätzlichen finanziellen Mitteln zur Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern zum Schutz der besonders Verletzlichen ist riesig. Der Anpassungsfonds sollte durch wichtige Beschlüsse und Finanzzusagen sein volles Potential nutzen und seinem Mandat gerecht werden können.

## 4 Zentrale Beiträge außerhalb der formalen Verhandlungen

### 4.1 MDBs

Die Gruppe der multilateralen Entwicklungsbanken (**MDBs**) kündigte bei der COP24 die **Erarbeitung eines Rahmenwerks zum Paris Alignment ihrer Aktivitäten bis zur COP25** an. Das Rahmenwerk soll aus 6 *Building Blocks (BB)* bestehen, die als Basis eines gemeinsamen Ansatzes zur Harmonisierung der Aktivitäten der MDBs mit den Pariser Klimazielen dienen sollen: Klimaschutz in allen Operationen (BB1), Berücksichtigung von Anpassung und Resilienz in allen Operationen (BB2), Ausweitung von gezielter Klimafinanzierung (BB3), Unterstützung von NDCs und Langfriststrategien von Ländern und anderen Kunden (BB4), Transparentes Reporting (BB5), Harmonisierung der Bankinternen Aktivitäten mit den Pariser Klimazielen (BB6). Auf der COP25 sollen gemeinsame Prinzipien, Methoden und Zeithorizonte des Rahmenwerks vorgestellt werden. Diese werden sich zunächst ausschließlich auf den Bereich der direkten Projektfinanzierung beziehen. Der Entwicklungsprozess hat sich aufgrund der hohen Heterogenität der Gruppe als herausfordernd und politisch sensibel erwiesen. Gleichzeitig hat der Prozess die Klimadiskussion in einigen Banken positiv befruchtet. Germanwatch erwartet, dass das vorgestellte Rahmenwerk breit angelegt ist, um den einzelnen MDBs Raum für eine individuelle Interpretation und Investitionskriterien zu lassen.

#### 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](http://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](mailto: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](http://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](mailto:info@germanwatch.org)

Internet: [www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org)



**Hinsehen. Analysieren. Einmischen.**

Für globale Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen.