

HINTERGRUNDPAPIER

Die 1,5-Grad-Herausforderung angehen: Höhere Klimaziele, verlässliche Finanzierung, starke Regeln

Erwartungen an die COP24 in Katowice, Polen

Christoph Bals, Rixa Schwarz, Lutz Weischer, Roxana Baldrich, David Eckstein, Julia Grimm, Marie-Lena Hutfils, Marine Pouget, Manfred Treber und Maik Winges

Zusammenfassung

Auf dem diesjährigen Klimagipfel COP24 in Katowice vom 2.-14. Dezember 2018 sollen die Vertragsstaaten die Umsetzungsregeln für das Paris-Abkommen beschließen. Auch Nachbesserungen im Klimaschutz und verlässlichere Klimafinanzierung stehen auf der Agenda.

Die Staaten treffen sich zu einem für die Klimapolitik entscheidenden Zeitpunkt. Die Auswirkungen des Klimawandels nehmen spürbar zu – der Hitzesommer 2018 war in vielen Teilen der Erde zu erfahren. Der Weltklimarat IPCC formulierte in seinem jüngst veröffentlichten Bericht mit neuer Dramatik, dass nur noch wenige Jahre Zeit bleiben, um die Klimakrise in den Griff zu kriegen. Doch die internationale Staatengemeinschaft ist nicht zuletzt wegen der US-Regierung gehemmt. Auch in Deutschland hat die Regierung jahrelang nicht genug dafür getan, die Klimaziele zu erreichen. Es formiert sich eine starke Klimabewegung am Hambacher Wald und anderswo. Aber auch die fossilen Energieversorger kämpfen um ihre Geschäftsmodelle. Deutschland steht vor einem Entscheidungsmoment – viele Augen werden sich von Katowice aus auf die Kohlekommission richten.

Dieses Hintergrundpapier zeigt die wichtigsten erforderlichen Beschlüsse von Katowice und die politischen Streitpunkte dazu auf – v. a. in den Bereichen Ambitionssteigerung, Klimafinanzierung, Transparenz, sowie Anpassung und klimawandelbedingte Schäden und Verluste.

Impressum

Autor*innen:

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

Redaktion:

Rebekka Hannes, Hanna Fuhrmann

Herausgeber:

Germanwatch e.V.

Büro Bonn:

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

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

Büro Berlin:

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

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

Internet: www.germanwatch.org

E-mail: info@germanwatch.org

17. November 2018

Bestellnr: 18-2-07

ISBN: 978-3-943704-67-9

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: www.germanwatch.org/de/16018

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

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

English Summary	4
1 Die COP24 in Katowice an geopolitischer Wegscheide	5
1.1 Grundlegende Entscheidung: große Transformation oder unkontrollierte Klimakrise?	5
BOX 1: Kohle- und Strukturwandelkommission	7
1.2 Entscheidende Phase bis 2020	7
BOX 2: Die polnische COP-Präsidentschaft.....	8
2 Drei notwendige Beschlüsse von Katowice.....	9
2.1 Klimaschutzziele nachbessern	11
2.1.1 Bestandsaufnahme zur Erreichung der 2020-Ziele.....	11
2.1.2 Talanoa-Dialog zur Erhöhung der 2030-Klimaziele.....	12
Box 3: Wie gelangen die Ergebnisse des IPCC-Sonderberichts zu 1,5 °C Grad in die offiziellen Prozesse der COP?	13
2.2 Verlässliche Klimafinanzierung sicherstellen	14
2.2.1 Langfristige Klimafinanzierung: 100 Milliarden und mehr.....	14
2.2.2 Zukunft des Anpassungsfonds.....	15
2.3 Umsetzungsregeln für das Paris-Abkommen festlegen.....	16
2.3.1 Regel für die nationalen Klimapläne (NDCs)	17
2.3.2 Ein robuster Transparenzrahmen	17
2.3.3 Format und Umfang der Berichte über Anpassung	20
2.3.4 Richtlinien für Berechnung geleisteter und erhaltener Klimafinanzierung.....	21
2.3.5 Globale Bestandsaufnahme ab 2023	23
3 Weitere Verhandlungsthemen für ein stimmiges Gesamtpaket.....	25
3.1 Klimabedingte Schäden und Verluste	25
Box 4: Das Management von Klimarisiken als Thema internationaler Initiativen: InsuResilience, die G20 Globale Partnerschaft und die Global Risk Financing Facility	27
Box 5: Klimabedingte Migration und Vertreibung	28
3.2 Überprüfung der Anpassungsinstitutionen	29
3.3 Klimabildung für nachhaltige Entwicklung.....	29

English Summary

The world's governments meet for COP24 at a crucial time: The impacts of climate change are increasingly being felt around the world – the 2018 heatwave impacted many parts of the globe. In its recently published special report, the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) showed more clearly than ever before that only a few years remain to get the climate crisis under control. But the international community is hampered not least by the U.S. Government. In Germany, too, environmental activists are fighting for the preservation of the Hambach forest and rapid coal phase-out, while the fossil energy industry is trying to preserve its business model for as long as possible. This is, in short, the setting for the 24th Conference of the Parties (COP24), which will be held from 2 to 14 December 2018 in Katowice, Poland. The task for this summit is to show that, even with political headwinds, the international community is able to respond to the increased urgency of the climate crisis. With a package of three decisions, COP24 will be a success:

Improvement of climate mitigation commitments

Firstly, the nationally determined climate targets submitted so far are not sufficient to achieve the Paris targets to limit global warming to well below 2°C, or better 1.5°C. This year's Talanoa Dialogue is set to encourage and inspire countries to improve their national climate plans – i.e. to raise targets, include sectors such as agriculture and transport in addition to energy, and to develop measures for the implementation of their goals. In Katowice, all countries should commit to prepare enhanced national contributions by 2020, in particular the main emitters, industrialised and emerging. But even before 2020, it is the industrialised countries such as Germany that must show progress in climate action!

More predictable climate finance

Secondly, Katowice needs to develop a comprehensive financing strategy for climate action in developing countries. In order to enable developing countries to implement climate mitigation and adaptation measures, industrialised countries must – as promised in Paris – provide significantly more climate finance than before. The German Chancellor has pledged to double Germany's international public climate financing by 2020. Now action must follow! Also, the Green Climate Fund needs to be replenished in 2019, at a more ambitious scale than in its first financing round. Corresponding announcements in Katowice by important donor countries such as Germany and France would greatly promote international dynamics.

Adoption of the Paris Implementation Guidelines

Thirdly, the most important technical aspect is the so-called rule book, the implementation guidelines of the Paris Climate Agreement (adopted in 2015). These rules are intended to ensure that the Paris Climate Agreement can be implemented from 2020 onwards with the necessary transparency and an ambition mechanism, enabling international cooperation. Clear and robust provisions are needed, for example, for the submission of national climate plans (Nationally Determined Contributions, NDCs), for the transparency, measurability and international comparability of targets and actions as well as the five-year review of global progress towards achieving the Paris goals.

1 Die COP24 in Katowice an geopolitischer Wegscheide

Die 24. Vertragsstaatenkonferenz (COP24) der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) tagt vom 2. bis 14. Dezember 2018 im polnischen Katowice. Bei diesem Klimagipfel müssen die Regierungen zeigen, dass sie den Weckruf des Weltklimarats IPCC verstanden haben: In ihrem im Oktober 2018 veröffentlichten Sonderbericht zeigen die Wissenschaftler*innen mit neuer Dramatik, dass der internationalen Gemeinschaft nur noch wenige Jahre Zeit für eine Wende bleiben, um die Klimakrise in den Griff zu bekommen und den globalen Temperaturanstieg auf 1,5 °C im Vergleich zu vorindustriellem Niveau zu begrenzen. Die Klimakrise ist Realität. Die zunehmend spürbaren Auswirkungen des Klimawandels im Hitzesommer 2018, der große Teile des Globus unter Hitze, Dürre, Waldbränden und Wasserknappheit leiden ließ, heizen auch den Verhandler*innen ein. In Katowice müssen die Regierungen das selbst gesetzte Mandat erfüllen, bis Ende 2018 die Umsetzungsregeln für das Pariser Abkommen zu beschließen und die Grundlagen für eine deutlich ehrgeizigere Klimapolitik weltweit legen. Einfach wird das nicht werden, auch weil Regierungen wie die der USA unter dem massiven Einfluss der fossilen Lobby stehen und versuchen den Multilateralismus zu torpedieren.

In Deutschland kämpfen Umweltaktivist*innen für den Erhalt des Hambacher Waldes und einen raschen Ausstieg aus der Kohle, Arbeiter um ihre Jobs und sowohl fossile als auch erneuerbare Energieversorger um ihre Geschäftsmodelle. Auch aus Katowice werden sich viele Augen auf die Kohlekommission in Deutschland, dem sechstgrößten Treibhausgasemittenten der Welt, richten. Bereits in der Woche vor der COP24 soll die Kommission ihre Empfehlungen vorlegen, wie Deutschland sein 2020-Klimaziel (40 % Emissionsreduktion gegenüber 1990) dennoch möglichst bald erreichen soll, nachdem die Bundesregierung eingeräumt hatte, dass es zum Zieldatum wohl verfehlt wird. Wenn der Kommission hierzu eine vernünftige Entscheidung gelingt, kann Bundesumweltministerin Svenja Schulze mit diesem Sofortprogramm zur Eröffnung des Klimagipfels fahren und ein wichtiges Signal setzen. In der zweiten Woche des Gipfels, am 11. Dezember 2018 soll dann die Empfehlung der Kohlekommission für Pfad und Datum des deutschen Kohleausstiegs folgen. Diese wird auch von der internationalen Gemeinschaft mit Spannung erwartet, denn nur mit viel ehrgeizigeren Klimaschutzanstrengungen bis 2030 wird das 1.5°C-Ziel zu erreichen sein.

Bei der COP24 steht viel auf dem Spiel. Nachdem die letzten Verhandlungsrunden eher von technischer Vorbereitungsarbeit geprägt waren, wird dieser Gipfel wieder hochpolitisch werden. Messen wird die Weltöffentlichkeit das Ergebnis von Katowice an Signalen für stärkere Ziele und verlässlichere Klimafinanzierung sowie an dem Beschluss für ein Regelbuch, das vor allem mehr Transparenz für beides, Klimaschutz und Finanzierung, herstellt.

1.1 Grundlegende Entscheidung: große Transformation oder unkontrollierte Klimakrise?

Die Staatengemeinschaft steht jetzt vor maßgeblichen Entscheidungen darüber, in welcher Welt die nächste Generation leben wird. Das ist die Kernaussage des Anfang Oktober verabschiedeten Sonderberichts des Weltklimarates IPCC auf der Basis von 6000 wissenschaftlichen Studien. Entweder werden die heute jungen Menschen bis Mitte des Jahrhunderts den weltweiten Abschied

von Kohle, Öl und fossilem Gas, auf denen das Industriezeitalter aufgebaut war, erleben. Dies wäre für dann etwa zehn Milliarden Menschen auf dem Planeten eine Transformation zu völlig anderen Energie-, Verkehrs-, Gebäude-, Industrie- und Landwirtschaftssystemen. Oder aber diese Transformation gelingt nicht und eine sich selbst beschleunigende Klimakrise verschlechtert in den nächsten Jahrzehnten radikal die Überlebensbedingungen für Mensch und ökologische Mitwelt. Wird dieser zweite Weg gewählt, bewegt sich die Menschheit rasend schnell heraus aus dem Erdzeitalter Holozän – das seinen Namen wegen des paradiesisch stabilen Klimas trägt –, in dem in den letzten zehntausend Jahren alle menschlichen Hochzivilisationen entstanden. Ein Großexperiment mit Menschheit und ökologischen Mitwelt.

Bereits im Pariser Klimaabkommen von 2015 hatten sich die Staaten der Welt darauf verständigt, gemeinsam die hochgefährliche Klimakrise abzuwenden. Man beschloss u.a. das Ziel, die globale Überhitzung auf deutlich weniger als 2 °C, möglichst sogar 1,5 °C gegenüber vorindustrieller Zeit zu begrenzen. Nie trat ein völkerrechtliches Abkommen schneller in Kraft. Der neue IPCC-Bericht hat nun noch einmal verdeutlicht, dass die Welt gut daran täte, 1,5° C als neue Großgefahrenschwelle zu akzeptieren. Wegen der vielen Kipp-Punkte und Rückkopplungen im Klimasystem gelte es, um jedes Zehntelgrad zu kämpfen. Die Umsetzung der Ziele würde bedeuten, bis 2020 den Höhepunkt der weltweiten Emissionen und dann in jedem Jahrzehnt eine Halbierung der Emissionen zu erreichen: 2030 nur noch die Hälfte unserer Emissionen (der Bericht sagt mindestens 45% Reduktion gegenüber 2010), 2040 ein Viertel und Mitte des Jahrhunderts die Treibhausgasneutralität. Technische Lösungen stehen bislang im Mittelpunkt der Debatte – aber sie werden nicht reichen. Wir – insbesondere die Privilegierten auf diesem Planeten – werden auch unser Verhalten ändern müssen.

Widerstand gegen diese notwendige Transformation organisiert sich wirkmächtig – es findet sozusagen das letzte Aufbäumen der fossilen Lobby statt. Der 2016 in den USA gewählte Präsident Trump, dessen Wahlkampf maßgeblich von Akteur*innen der fossilen Industrie finanziert worden war, verfolgt weiterhin ein von fossilen Energien geprägtes Szenario. In ihm spielen kurzfristige Profiteure der Kohle-, Fracking- und Autoindustrie die tragende Rolle. Ein weiterer Anstieg der globalen Emissionen würde jedoch die Aufkündigung des Gesellschaftsvertrages der Moderne bedeuten – die gemeinsame Orientierung am Ziel eines Lebens in Würde für alle. Es würde für hunderte Millionen Menschen weltweit den Verlust der Lebensmöglichkeiten an den Küsten und in warmen Regionen noch in diesem Jahrhundert zumindest billigend in Kauf nehmen. Die US-Regierung versucht Allianzen für diesen Kurs schmieden. Saudi-Arabien ist trotz der großen Vorhaben zum Ausbau der Solarenergie im eigenen Land aus geopolitischen Gründen im Rahmen der G20 schon dabei umzufallen. Russland, das maßgeblich von Gas- und Ölexporten lebt, wackelt. Und in Brasilien ist gerade ein rechtsextremer Kandidat zum Präsidenten gewählt worden, der große Teile des Amazonas-Regenwaldes zur Ausbeutung freigeben will. Unklar ist, ob er im Pariser Abkommen bleiben wird. In Australien und Kanada toben heftige Konflikte um die Zukunft der fossilen Energien. In Deutschland markieren das Ringen um den Hambacher Wald, um den Kohleausstieg in der Kohle- und Strukturwandelkommission (siehe Box 1), um die bislang verrodete Organisation des Ausstiegs aus Benzin- und Dieselaautos sowie des Umstiegs zu einer zukunftsfähigen Landwirtschaft diesen Konflikt.

BOX 1: Kohle- und Strukturwandelkommission

Die Bundesregierung hat der Kommission Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung im Juni 2018 das Mandat erteilt, bis zum Ende des Jahres konkrete Vorschläge zum Kohleausstieg zu erarbeiten. Die Vorschläge der mit 31 Vertreter*innen aus Politik, Industrie und Wirtschaft, Umweltverbänden und Regionen besetzten Kommission sollen sich laut Einsetzungsbeschluss auf sechs Schwerpunkte beziehen:

1. Schaffung einer konkreten Perspektive für neue, zukunftssichere Arbeitsplätze in den betroffenen Regionen
2. Entwicklung eines Instrumentenmixes, der wirtschaftlichen Entwicklung, Strukturwandel, Sozialverträglichkeit, gesellschaftlichen Zusammenhalt und Klimaschutz zusammenbringt und zugleich Perspektiven für zukunftsfähige Energieregionen im Rahmen der Energiewende eröffnet
3. Notwendige Investitionen in den vom Strukturwandel betroffenen Regionen und Wirtschaftsbereichen
4. Maßnahmen, die das 2030-er Ziel für den Energiesektor (Verringerung der Emissionen aus der Energiewirtschaft um 61 bis 62 Prozent im Jahr 2030 gegenüber dem Jahr 1990) zuverlässig erreichen, einschließlich einer umfassenden Folgenabschätzung. Für den Beitrag der Kohleverstromung soll die Kommission geeignete Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030 der Energiewirtschaft, die in das Maßnahmenprogramm 2030 zur Umsetzung des Klimaschutzplans einfließen sollen, vorschlagen.
5. Plan zur schrittweisen Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung, einschließlich eines Abschlussdatums und der notwendigen rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen, renaturierungs- und strukturpolitischen Begleitmaßnahmen.
6. Maßnahmen zum Beitrag der Energiewirtschaft, um die Lücke zur Erreichung des 40%-Reduktionsziels für 2020 so weit wie möglich zu reduzieren.

Die Vorschläge der Kommission wurden für den 11. Dezember 2018 angekündigt. Die Empfehlung zu Pfad und Datum des deutschen Kohleausstiegs wird, wenn der Zeitplan eingehalten wird, also direkten Einzug in die klimapolitischen Gespräche der COP24 erhalten. Germanwatch fordert ein klares Enddatum der Kohleverstromung bis etwa 2030. Ein großer Teil der Kraftwerke – vor allem die alten und schmutzigen – sollen bis 2020 bzw. 2022 still gelegt werden. Dies würde ein positives Signal an die internationale Staatengemeinschaft senden.

1.2 Entscheidende Phase bis 2020

Kein Zweifel, die Welt steht vor einem Scheideweg. Vermutlich wird man etwa 2020 deutlicher sehen, wohin die Reise geht. In dem Jahr werden der G20-Gipfel in Saudi-Arabien sowie der G7-Gipfel in den USA ausgerichtet. Die US-Regierung möchte diese Gipfel nutzen, um das Paris-Abkommen zu torpedieren. Andererseits wird 2020 die Geltungszeit des Pariser Klimaabkommens beginnen. Alle Länder der Welt haben es unterschrieben – selbst die US-Regierung ist formal noch dabei.

Aber auch die Kräfte, die die notwendige Transformation vorantreiben wollen, sehen, dass sie jetzt handeln müssen. Die technisch-ökonomische Dynamik für Erneuerbare Energien, für wichtige

Effizienztechnologien wie LEDs oder Passivhausfenster und Elektromobilität kommt ihnen entgegen. Eine wachsende Zahl von inzwischen 50 Staaten wie Frankreich, Italien, Großbritannien, Kanada, Mexiko und Costa Rica, hat sich gemeinsam mit Bundesstaaten, gerade auch aus den USA, und große Unternehmen in der "Powering Past Coal Alliance" zu einem Kohleausstieg bis spätestens 2030 verpflichtet. Mitglieder, wie zum Beispiel die kürzlich beigetretenen Staaten Fidschi und die Marshallinseln, sind allerdings auf finanzielle und technische Kooperation angewiesen, um ihre ambitionierten Ziele wirkungsvoll umzusetzen. Diese beiden Inselstaaten kündigten bereits im September dieses Jahres an, dass sie ihre nationalen Klimaziele erhöhen werden. Sie gehen – wie ihre Gruppe der verletzlichsten Staaten (Climate Vulnerable Forum) insgesamt – mit eigenen Klimaschutz- und Anpassungsankündigungen mit gutem Beispiel voran. Sie machen mit politischen Forderungen an die anderen Staaten außerdem politisch Druck, denn sie sind sich darüber bewusst, dass sie die Aufgabe des globalen Klimaschutzes nicht alleine bewältigen können.

In der International Solar Alliance und der neuen South East Asia Energy Transition Partnership wird durch verstärkte internationale Kooperation der Weg zu einem erneuerbaren Zeitalter gebahnt. Immer mehr Staaten in Europa, Asien, Lateinamerika beschließen konkrete Zeitpläne für den Abschied vom fossilen Verbrennungsmotor für Autos. Immer mehr Städte weltweit – gerade auch in den USA – kündigen ambitionierte Klimaziele und -programme an. Auch gibt es in immer mehr Staaten der Welt einen CO₂-Preis, wenn auch noch nicht auf dem erforderlichen Niveau. Ein ernsthafter CO₂-Preis wird zum Gradmesser für die Ernsthaftigkeit der Transformationsziele. Große Emittenten wie China (allerdings bisher nur bei Investitionen im eigenen Land) und eine Reihe von EU-Ländern zeigen zunehmend, dass sie Ernst machen wollen mit der Transformation. Und auch bei einem weiteren Ziel des Pariser Abkommens gibt es Fortschritte: es sollen die Finanzströme so umgeleitet werden, dass dies mit den Klima- und Anpassungszielen von Paris vereinbar ist. China hat entsprechende Gesetze umgesetzt, auch Frankreich. Die EU will dies bis Mitte nächsten Jahres vorantreiben. Auch die Weltbank und andere multilaterale Entwicklungsbanken zeigen ernsthafte Bemühungen, ihre Investitionen umzuschichten. Eine schnell wachsende Zahl von Finanz- und Investmentakteuren zieht zunehmend Konsequenzen aus der Tragödie des kurzfristigen Horizontes und schichten ihre Investitionen um. So vereint eine Investitions-Agenda 400 Investoren weltweit, die 32 Billionen US-Dollar im Sinne der notwendigen Transformation umschichten wollen. Und dennoch: globalen Emissionen steigen weiter an.

BOX 2: Die polnische COP-Präsidentschaft

Der diesjährige Klimagipfel wird nach COP14 in Posen und COP19 in Warschau der dritte Klimagipfel in Polen sein. Auch die COP9 in Milano in 2003 stand unter polnischer Präsidentschaft. Einige Mitglieder der polnischen COP-Präsidentschaft können auf Erfahrungen dieser früheren COPs zurückgreifen. Dennoch ist es sehr fraglich, ob Polen – das die EU bekannter Weise in ihren Klimabeschlüssen regelmäßig blockiert – nun eine Führungsrolle in der internationalen Klimapolitik einnehmen wird.

Polen hat Katowice als Austragungsort gewählt, um die Revitalisierung der Bergbauggebiete in der Region zu zeigen. Das Thema des sozialverträglichen Strukturwandels (engl. just transition) steht national hoch auf der Agenda. Daher ist es auch eines von drei Themen, zu denen Polen separate Deklarationen zur internationalen Verabschiedung auf der COP24 vorbereitet: 1. Just Transition, 2. Elektromobilität und 3. Waldschutz.

2 Drei notwendige Beschlüsse von Katowice

Im Dezember 2018 sollen beim Klimagipfel in Katowice die Umsetzungsregeln des Paris-Abkommens verabschiedet werden. Die Regeln für Transparenz und Zielerhöhung bei Klimaschutz und -finanzierung sind eine wichtige Grundlage, um das Klimaabkommen wirkungsvoll umzusetzen. Nicht nur der EU-Emissionshandel hat jahrelang leidvoll gezeigt, wie ein eigentlich gutes Instrument durch schlechte Umsetzungsregeln so verschandelt werden kann, dass die gesetzten Ziele nicht erreicht werden. Es braucht transparente, klare und vergleichbare Umsetzungsregeln. Diese sollen in Katowice beschlossen werden und 2020 in Kraft treten.

Es bedarf jedoch wichtiger Voraussetzungen, um einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen zu den Umsetzungsregeln zu gewährleisten. Für den Vertrauensaufbau zwischen den Staaten und damit endlich global die Emissionen nicht weiter steigen, sind zwei Dinge notwendig: Als Verpflichtungen noch aus dem Kyoto-Protokoll müssen zunächst die Industriestaaten zeigen, dass sie noch vor 2020 bereit sind, das Niveau ihrer Klimaschutzaktivitäten deutlich zu erhöhen. Bisher klafft eine hässliche Lücke zwischen den Klimazielen der allermeisten Regierungen und den Temperaturbegrenzungen des Pariser Klimaabkommens. Nach dem sorgfältig ausbalancierten Kompromiss von Paris sollen alle Staaten ihre Ambition erhöhen, aber die Industrieländer, die historisch am meisten CO₂ freigesetzt haben und über das meiste Geld verfügen, sollen vorangehen. Dies ist nach der Ankündigung der US-Regierung, aus dem Pariser Klimaabkommen auszusteigen, umso wichtiger. Nachdem nun die EU ihre Erneuerbaren Energien- und Energieeffizienz-Ziele für 2030 erhöht hat, müsste sie auch in Katowice in der Lage sein international anzukündigen, dass sie vor 2020 ihren Klimaplan samt 2030-Ziele erhöhen wird. Leider gehörte bisher Deutschland in der EU zu den Bremsern eines solchen Kurses.

Auch China überlegt, dieses oder nächstes Jahr anzukündigen, dass es früher als in Paris versprochen (2030) den Höhepunkt seiner Emissionen erreichen wird. Indien hat vor wenigen Wochen die in Paris angekündigte – und damals von vielen für sehr ambitioniert gehaltene – Zielmarke für Erneuerbare Energien angehoben. Es spricht also einiges dafür, dass – bis auf die USA – die größten Emittenten das Klimaschutztempo gegenüber den Ankündigungen in Paris trotz des angekündigten Ausstiegs der USA aus dem Paris Abkommen eher erhöhen. Und selbst in den USA sinken bislang – trotz Trump – die Emissionen. Ob die Schwellenländer bereit sind, nationale Fortschritte auch in international überprüfbare höhere Ziele zu übersetzen, wird davon abhängen, dass auch die EU sich bewegt und zu höheren Zielen bekennt.

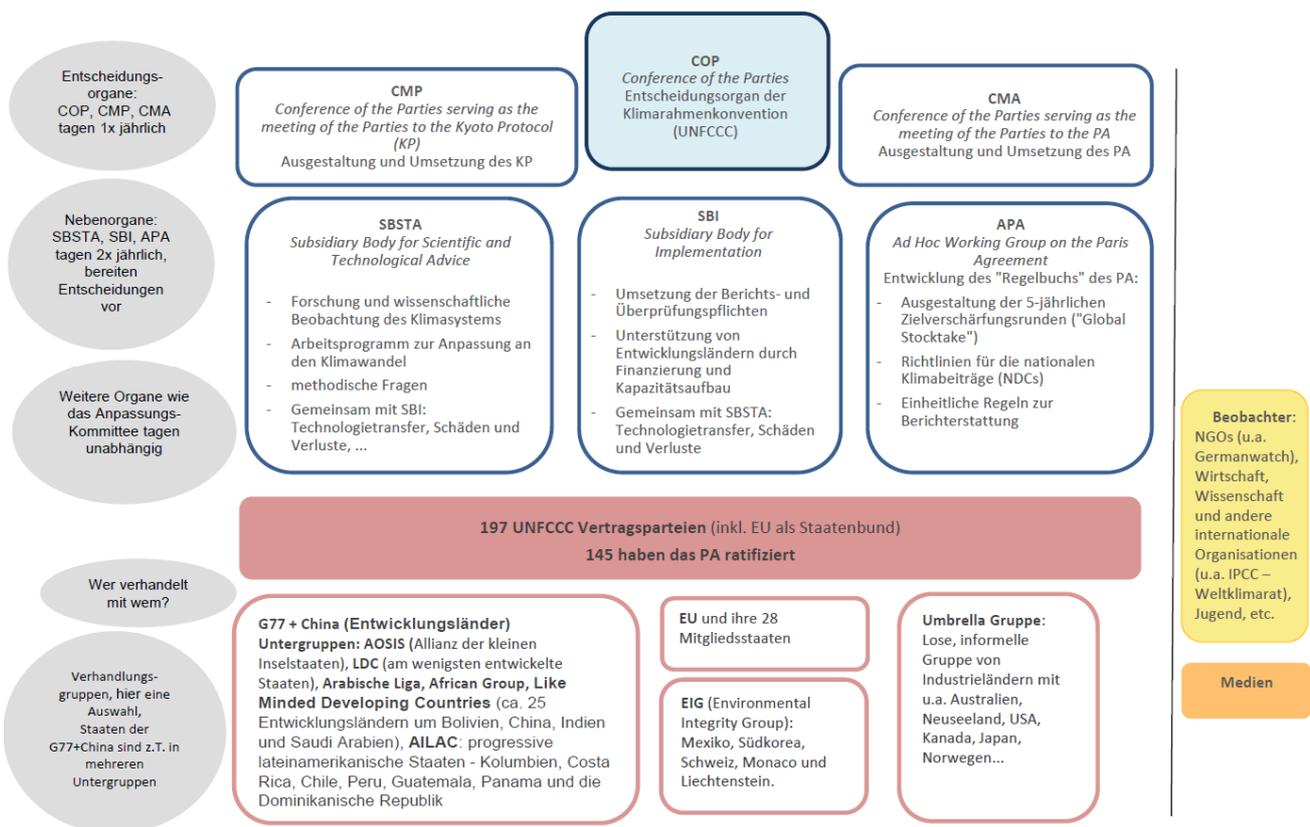
Als zweite wichtige Voraussetzung bedarf es für den Vertrauensaufbau einer umfassenden Finanzierungsstrategie für Entwicklungsländer. Zunächst müssen die Industrieländer für die Umsetzung sowohl von Klimaschutz- als auch von Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern – wie in Paris versprochen – deutlich mehr Klimafinanzierung zur Verfügung stellen als bisher. So wird etwa von der deutschen Bundeskanzlerin erwartet, dass sie nun ihr Versprechen konkretisiert, bis 2020 die internationale Klimafinanzierung zu verdoppeln. Zwar nicht im Koalitionsvertrag festgehalten, jedoch im Juni 2018 auf dem Petersberger Klimadialog hatte Merkel angekündigt, dass sie zu diesem Versprechen steht. Die Haushaltsverhandlungen müssen nun zeigen, dass diese Ankündigung nicht nur heiße Luft ist. Auch die erste Wiederauffüllung des Green Climate Fund steht 2019 an. Hier müssen im nächsten Jahr die Gelder deutlich aufgestockt werden – auch dabei wird von Deutschland und den anderen Industrieländern eine Verdopplung erwartet. Eine erfolgreiche Wiederauffüllungsrunde mit gestiegenen Beiträgen der meisten Industrieländer wäre die Grundlage, um auch mit Ländern wie China über eine angemessene Beteiligung verhandeln zu können. Eine entsprechende Ankündigung von wichtigen Geberländern wie Deutschland und Frankreich auf dem Klimagipfel in Katowice würde die internationale Dynamik sehr befördern.

Basierend auf diesem hoffentlich erfolgten Vertrauensaufbau durch höhere Klimaschutzziele und mehr finanzielle Unterstützung geht es dann um die Details des Regelbuches, das Verlässlichkeit und Vergleichbarkeit herstellen sowie Schlupflöcher schließen soll.

Ambitioniertere Klimaziele, verlässlichere Klimafinanzierung und die notwendige Transparenz um beides verlässlich und wirkungsvoll umzusetzen – ernsthaften Fortschritt wird es nur geben, wenn der Klimagipfel in Katowice dieses Gesamtpaket nach vorne bewegen kann. Aber dies kann nur gelingen, wenn eine kritische Masse von Staaten aus Nord und Süd tatsächlich dynamisch den Klimaschutz vorantreibt – und die anderen konstruktiv unter Druck setzt.

Wie stark die Rolle ist, die Deutschland auf dem Klimagipfel spielen kann, wird maßgeblich davon abhängen, ob in Katowice ein überzeugender Kohleausstieg angekündigt und die Versprechen zur Klimafinanzierung eingelöst werden können. Jedenfalls sind die Zeiten vorbei, in denen Deutschland sich mit der Ankündigung von Zielen, die es nicht umsetzt, durchmogeln kann.

Die drei langfristigen Ziele des Pariser Klimaabkommens (PA):
 1. Begrenzung der Erwärmung auf deutlich unter 2 °C, möglichst auf 1,5 °C
 2. Erhöhung der Fähigkeit zur Anpassung an den Klimawandel
 3. Umlenken aller Finanzströme, um sie mit diesen Klimazielen kompatibel zu machen



Grafik 1: Strukturierung der Verhandlungen zur Umsetzung des Paris-Abkommens¹

¹ Quelle: Germanwatch. Auch als PDF abrufbar unter: www.germanwatch.org/de/14525

2.1 Klimaschutzziele nachbessern

Die Debatte um die Zielerhöhung für den Klimaschutz wird dieses Jahr in einem separaten und neuen Format geführt: dem sog. Talanoa-Dialog. Der Talanoa-Dialog soll die Nachbesserung der 2030-Klimaziele der einzelnen Staaten vorbereiten.

Neben diesen Gesprächen um die Nachbesserung der 2030-Ziele steht auch die Frage auf der Agenda, inwieweit die bereits bestehenden 2020-Ziele insbesondere der Industrieländer überhaupt erreicht werden. Ein weiteres wichtiges Thema ist die Entwicklung von Langfriststrategien zur Dekarbonisierung bis 2050. Dies ist zwar kein offizieller Verhandlungspunkt, wird aber in Katowice dennoch informell diskutiert werden, denn alle Staaten sollen eine solche Strategie bis 2020 einreichen.

2.1.1 Bestandsaufnahme zur Erreichung der 2020-Ziele

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

Dazu wurde auf dem letzten Klimagipfel beschlossen, dass bei COP24 und COP25 jeweils eine Bestandsaufnahme der Umsetzung von Zusagen für die Zeit vor 2020 (engl. *Pre-2020 Stocktake*) erfolgen soll. Dazu wird es in Katowice einen technischen Dialog sowie einen hochrangigen Dialog auf Minister*innen-Ebene geben. Während die EU als Ganzes ihre (wenig ambitionierten) 2020-Ziele unter dem Kyoto-Protokoll erreichen wird, werden eine Reihe anderer Industrieländer und auch einzelne EU-Mitglieder ihre 2020-Ziele nach derzeitigem Stand verfehlen. Die Industrieländer sollten hier Bereitschaft zu einem ehrlichen Dialog zeigen, in dem sie einerseits darstellen, mit welchen Sofortmaßnahmen sie noch in den nächsten zwei Jahren zusätzliche Emissionsreduktionen erreichen werden. Andererseits sollten sie reflektieren, was aus der prä-2020-Periode für die Zeit nach 2020 gelernt werden kann: Welche Maßnahmen werden nach 2020 ergriffen, um „aufzuholen“? Und wie kann in Zukunft besser sichergestellt werden, dass gesetzte Ziele auch wirklich erreicht werden? Mit guten Antworten auf diese Fragen kann die prä-2020-Bestandsaufnahme zum Vertrauensaufbau beitragen und gute Einigungen beim Talanoa-Dialog mit allen Ländern über die 2030-Ziele ermöglichen.

In diesem Kontext sind die Ergebnisse der Kohlekommission zu Maßnahmen relevant, die Deutschland noch ergreifen kann, um das 40%-Reduktionsziel für 2020 wenigstens noch möglichst umfassend und möglichst rasch zu erreichen. Als eines der prominentesten Beispiele für das Verfehlen eigener 2020-Klimaziele richtet sich die globale Aufmerksamkeit auch auf Deutschland. Welche Ergebnisse Umweltministerin Schulze zu dieser Frage mit zur Eröffnung des Gipfels in Katowice bringt, wird einen wichtigen Einfluss auf die Dynamik der COP24 haben.

2.1.2 Talanoa-Dialog zur Erhöhung der 2030-Klimaziele

Der Sonderbericht des Weltklimarates (IPCC) zu 1,5 °C globaler Erwärmung hat eine eindeutige Botschaft: Nur bei drastischer Nachbesserung im globalen Klimaschutz ist das 1,5-Grad-Limit noch einzuhalten. Die weltweiten CO₂-Emissionen müssen dazu bis 2030 gegenüber 2010 um 45 Prozent sinken und 2050 netto Null erreichen. Wenn hingegen die bisherigen nationalen Klimaziele für 2030 nicht nachgebessert würden, würde es unmöglich, die globale Erwärmung noch unter 1,5 °C zu halten.

Bereits bei der COP21 in Paris stand fest, dass die vorgelegten nationalen Klimapläne (NDCs) in ihrer Summe nicht ausreichen würden, um die Paris-Ziele, den globalen Temperaturanstieg auf deutlich unter 2 °C – besser noch auf 1,5 °C – zu begrenzen, einzuhalten. Daher wurde ein Ambitionsmechanismus beschlossen, der eine stetige Nachbesserung der Ziele vorsieht. Der sogenannte Talanoa-Dialog, der unter der Bezeichnung Facilitative Dialogue 2018 von der COP21 in Paris beschlossen wurde, ist der erste Schritt in diesem Ambitionsmechanismus. Der Mechanismus wird dann ab 2023 alle fünf Jahre mit der globalen Bestandsaufnahme (engl. global stocktake (GST), s. Kapitel 2.3.5.) weitergeführt werden.

Der Talanoa-Dialog ist ein einjähriger Prozess, der zu einer Nachbesserung der nationalen Klimapläne (engl. Nationally Determined Contributions, NDCs) für den Zeitraum bis 2030 führen soll. Diese verbesserten Klimapläne müssten vor 2020 eingereicht werden. Der Name Talanoa bezeichnet eine im pazifischen Raum verbreitete Art der partizipativen Dialogführung, die von der fidschianischen Präsidentschaft des Klimagipfels in Bonn 2017 für diesen Prozess gewählt wurde. Im Zentrum des Talanoa Dialogs steht die Nachbesserung im Klimaschutz (während in späteren Runden, bei der globalen Bestandsaufnahme, alle Aspekte des Pariser Abkommens, also auch Anpassung und Finanzierung, betrachtet werden sollen). Die Erhöhung der finanziellen oder technologischen Unterstützung, die mehr Klimaschutz in ärmeren Ländern ermöglicht, muss notwendigerweise auch jetzt schon Teil des Talanoa-Dialogs sein.

Im Mai 2018 war der Talanoa-Dialog mit seiner ersten Gesprächsrunde gestartet worden. Vertreter*innen von Regierungen, Unternehmen, Städten und Nichtregierungsorganisationen aus aller Welt berichteten aus Erfahrungen und von Plänen, welche zusätzlichen Anstrengungen wie umgesetzt werden können, um die Klimaschutzziele des Paris-Abkommens zu erreichen. Mit diesem offenen Austausch ist es gelungen, die vor allem für viele der ärmsten Länder zentrale Überlebensfrage der Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 °C in das Zentrum der Aufmerksamkeit zu rücken.

Auf der COP24 in Katowice muss der Talanoa-Dialog in politische Schlussfolgerungen münden. In einer nächsten Runde soll die Erörterung der drei Kernfragen „Wo stehen wir?“, „Wo möchten wir stehen?“ und „Wie kommen wir dort hin?“ abgeschlossen und in die politische Entscheidungsfindung übergeleitet werden. Der hochrangig besuchten Abschlussrunde des Talanoa-Dialogs muss in Katowice eine grundsätzliche Einigung darauf, dass alle Länder ihre nationalen Klimapläne (NDCs) nachschärfen werden, gelingen. Einzelne Länder, wie Fidschi und die Marschallinseln, haben bereits angekündigt, dass sie ihre Ziele nachbessern wollen. Eine Vorreitergruppe, inklusive einiger zentraler Industriestaaten und großer Schwellenländer, wäre in Katowice ermutigend für andere Staaten.

Ob eine Dynamik für die Zielverschärfung aller Staaten gelingt, hängt entscheidend von der EU ab. Die EU muss sich in Katowice dazu bekennen, dass sie ihr 2030-NDC auf jeden Fall deutlich erhöhen wird, um ihren fairen Beitrag zum Einhalten der 1,5 °C-Grenze zu leisten. Mit der Erhöhung der EU-Ziele für Erneuerbare Energien und Energieeffizienz im Juni 2018, Beschlüssen des Europaparlaments, das eine Erhöhung des EU-Ziels von 40% auf 55% fordert und der angekündigten Veröf-

fentlichung eines Entwurfs für eine Paris-kompatible 2050-Strategie durch die EU-Kommission vor der COP, sind dafür wichtige Grundlagen gelegt. Einer der Bremsen bei dieser Frage ist bislang Deutschland. Für einen Erfolg der COP24 muss sich das ändern – am besten auf Grundlage guter Ergebnisse der Kohlekommission, die sicherstellen, dass Deutschland seine nationalen 2030-Ziele erreicht.

Auf der COP muss die Verpflichtung aller Regierungen, dass höhere Ziele erarbeitet werden, umgesetzt werden. UN-Generalsekretär Antonio Guterres hat für September 2019 bereits Staats- und Regierungschefs zu einem Klimagipfel nach New York eingeladen, bei dem die ausformulierten verbesserten Ziele verkündet werden können. Spätestens Anfang 2020 müssen dann aktualisierte NDCs mit 2030-Zielen von allen Staaten eingereicht werden.

In 2020 sollen alle Staaten außerdem ihre nationalen langfristigen Pläne zur klimaneutralen und -resilienten Entwicklung vorlegen. Sie stellen einen wichtigen Baustein im Pariser Umsetzungs- und Ambitionsmechanismus dar und müssen mit den Zielerhöhungen im Rahmen des Talanoa-Dialogs zusammen entwickelt werden. Zudem geben sie den Staaten ein sinnvolles politisches Instrument an die Hand, um ihre Entwicklungspläne mit den Klimazielen in Übereinstimmung zu bringen.

Box 3: Wie gelangen die Ergebnisse des IPCC-Sonderberichts zu 1,5 °C Grad in die offiziellen Prozesse der COP?

Bei der COP24 können die klaren Aussagen des im Oktober 2018 verabschiedeten IPCC-Sonderberichts über die noch mögliche Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs auf 1,5 °C ("IPCC SR1.5") über verschiedene Einfallswegen den Talanoa-Dialog erreichen:

- i) Der IPCC-Vorsitzende Hoesung Lee wird über die wichtigsten Ergebnisse und Aussagen von SR1.5 berichten. Vielleicht tritt er auch direkt vor dem Talanoa-Dialog auf.
- ii) Am 4. Dezember 2018 wird unter dem Nebenorgan SBSTA eine Veranstaltung zu den zentralen Ergebnissen von IPCC SR1.5 durchgeführt werden. Üblich ist, dass der SBSTA-Vorsitzende diese Veranstaltung danach zusammenfasst. Zusätzlich wäre eine Diskussion zu Schlussfolgerungen aus IPCC SR1.5 in eine Kontaktgruppe unter SBSTA begrüßenswert.
- iii) Zu erwarten ist, dass IPCC SR1.5 unter dem SBSTA- Tagesordnungspunkt "Research and Systematic Observation" angesprochen wird.
- iv) Formal wird IPCC SR1.5 als Input für den Talanoa-Dialog angeführt, für den ein passender Platz bereitgestellt wird. IPCC SR1.5 soll auch im High-Level Segment von COP24 angesprochen werden, damit der Talanoa-Dialog ein starkes Signal in die Welt zur Umsetzung des Pariser Abkommens aussendet und um die Ziele angesichts der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnis von IPCC SR1.5 zu verschärfen.
- v) Für die Ziele des Paris-Abkommens hilfreich wäre zudem, wenn die fidschianische und polnische COP-Präsidentschaft der COP in Katowice in einer Entscheidung die SBSTA mandatiert würde, die Erkenntnisse von IPCC SR1.5 auf SBSTA50 im nächsten Jahr tiefer zu analysieren. Dafür kommt auch die sogenannte zweite regelmäßige Überprüfung (engl. Second Periodical Review) in Frage, die die Angemessenheit des Langfristziels und die Fortschritte zu seine Erreichung bewerten soll und deren Mandat ebenfalls 2019 beschlossen werden soll.

2.2 Verlässliche Klimafinanzierung sicherstellen

Die Bereitstellung von finanzieller Unterstützung für Entwicklungsländer, um Klimaschutzmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Anpassung an die negativen Folgen des Klimawandels umzusetzen, ist von zentraler Bedeutung in den Verhandlungen. Daher wird auch in Katowice dem Thema Klimafinanzierung wieder eine Schlüsselrolle zukommen, denn nur bei entscheidenden Fortschritten kann sichergestellt werden, dass die Gespräche zu den Umsetzungsregeln des Pariser Klimaabkommens auch zu einem erfolgreichen Abschluss geführt werden können. Die Entwicklungsländer sind aus nachvollziehbaren Gründen besorgt, mit der Umsetzung des Paris-Abkommens neue verbindliche Verpflichtungen zu übernehmen, ohne dass sichergestellt ist, dass die zugesagte Unterstützung auch tatsächlich fließt. Diese Sorge hat sich mit dem von Donald Trump angekündigten Rückzug der USA, dem finanzstärksten Industrieland, vergrößert. Das wichtigste Ziel für Katowice ist daher, auf verschiedenen Ebenen Signale zu senden, dass auf die versprochenen Klimafinanzierung Verlass sein wird. Wichtige Aspekte dieser Debatte sind klare Regeln zur Berichterstattung über zu erwartende und tatsächlich geleistete finanzielle Unterstützung für Entwicklungsländer (siehe Kapitel 2.3), die Debatte um die Erreichung des 100-Milliarden-Dollar-Ziels 2020 und die Fortsetzung der Klimafinanzierung danach sowie die Zukunft des Grünen Klimafonds (GCF) und des Anpassungsfonds.

Während zur Eingliederung des Anpassungsfonds, der ursprünglich unter dem Kyoto-Protokoll gegründet wurde, in das Paris-Abkommen in Katowice formale Entscheidungen getroffen werden müssen, sind diese Fragen für den GCF bereits geklärt. Dem GCF geht aber das Geld aus und das Direktorium des Fonds hat bei seiner letzten Sitzung im Oktober beschlossen, einen Wiederauffüllungsprozess zu starten. Dieser Prozess wird 2019 laufen, aber bereits bei der COP sollten einzelne Länder ankündigen, dass sie sich daran mit erheblichen Summen beteiligen werden. Eine gemeinsame Ankündigung, zum Beispiel von Deutschland, Frankreich und weiteren Ländern, die bisherigen nationalen Beiträge für den GCF jeweils zu verdoppeln, könnte eine sehr positive Dynamik schaffen.

2.2.1 Langfristige Klimafinanzierung: 100 Milliarden und mehr

In Marrakesch 2016 haben die OECD-Länder ihren Fahrplan zur Erreichung des Ziels veröffentlicht, ab 2020 jährlich 100 Milliarden US-Dollar für Klimaschutz und –Anpassung in Entwicklungsländer zu mobilisieren. Seitdem hat es keine neuen Ankündigungen gegeben. Industrieländer müssen daher in Katowice zeigen, dass sie auf einem guten Weg sind, die versprochenen jährlichen 100 Milliarden ab 2020 zu erreichen.

Denn der Fahrplan offenbart auch einige Schwächen, beziehungsweise Unklarheiten. Zum einen zeigt er deutlich die große Diskrepanz zwischen Anpassungs- und Minderungsfinanzierung. Nur rund ein Fünftel der versprochenen 100 Milliarden US-Dollar wurde in Form von öffentlichen Mitteln 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, dass in Katowice geklärt wird, wie die Industrieländer ihrer Verpflichtung zu einer ausgewogenen Finanzierung für Klimaschutz und Anpassung gerecht werden können und dabei nicht nur ihre Gesamtambitionen erhöhen, sondern auch die öffentlichen Mittel zur Anpassungsfinanzierung.

Darüber hinaus werden bei COP24 auch die Diskussionen darüber fortgeführt werden, was ein längerfristiges Ziel für die Klimafinanzierung sein soll. In Paris wurden die jährlichen 100 Milliarden US-Dollar für die Zeit 2020-25 festgeschrieben. Für die Zeit danach soll eine neue Zielgröße beschlossen werden, die über 100 Milliarden US-Dollar hinausgeht. Bei der letzten Verhandlungsrunde in Bangkok war dies bereits ein heiß diskutiertes Thema, welches eng verknüpft mit den Debatten um Artikel 9.5 ein besonderes Anliegen der Entwicklungsländer ist und ein Schlüssel für einen notwendigen Vertrauensaufbau darstellen könnte (siehe 2.3.4).

Klar ist, dass die Festlegung eines neuen Langfristziels für die internationale Klimafinanzierung ein gewisses Maß an Vorbereitungszeit in Anspruch nehmen wird. Dabei sollte man die Fehler vermeiden, die damals bei der Festlegung des 100-Milliarden-Ziels gemacht wurden. Denn dieses Ziel war vor allem eine politisch motivierte Fixgröße und zu allgemein und unkonkret. Daher gab es immer wieder Raum für Interpretation und je nach Berechnungsmethode unterschiedliche Beurteilungsgrundlagen bezüglich einer Erreichung des Ziels. Ein neues Ziel sollte daher aufgefächert sein nach verschiedenen Unterzielen (z.B. für Anpassungsfinanzierung oder mobilisierte private Mittel), um eine bessere Messbarkeit zu ermöglichen und gleichzeitig auch den tatsächlichen Bedürfnissen der Empfängerländer Rechnung zu tragen. Daher ist es wichtig, dass in Katowice erste Entscheidungen getroffen werden, wie man den Prozess zur Festlegung eines neuen Ziels gestalten will.

2.2.2 Zukunft des Anpassungsfonds

Der Anpassungsfonds mit seinen diversen Alleinstellungsmerkmalen hat eine wichtige Funktion in der internationalen Klimafinanzarchitektur.² In Katowice müssen nun wichtige Entscheidungen fallen, damit der Fonds auch in Zukunft diese unentbehrliche Rolle formal unter dem Pariser Abkommen fortführen kann. Der Anpassungsfonds zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass er Finanzierung für kleine, konkrete und dringliche Projekte in Entwicklungsländern bereitstellt. Neben seinem klaren Fokus auf besonders verletzte Bevölkerungsgruppen bietet er Ländern des Globalen Südens direkten Zugang zu Finanzierung. Konkret heißt das, dass nationale Institutionen aus Entwicklungsländern Gelder direkt beim Fonds beantragen können ohne den Umweg über eine internationale Implementierungsorganisation gehen zu müssen. Der Anpassungsfonds war ein entscheidender Wegbereiter für den Direktzugang zu Finanzierung. Mit seinen mittlerweile 28 nationalen Durchführungsorganisationen leistet er einen wichtigen Beitrag dazu, Institutionen im Globalen Süden zu stärken. Seit 2010 hat der Fonds mehr als 532 Millionen US-Dollar für konkrete Aktivitäten zur Stärkung der Resilienz bereitgestellt. Von insgesamt 80 bewilligten Projekten profitieren fast sechs Millionen Menschen. Ursprünglich wurde der Anpassungsfonds von einer Abgabe aus dem internationalen Handel mit Emissionszertifikaten im Clean Development Mechanism (CDM) gespeist. Das Handelsvolumen und der Zertifikatspreis sind in den letzten Jahren jedoch stark abgefallen und dieser innovative Finanzierungsweg ist kollabiert.

Der Fonds ist daher momentan auf Zusagen von Geberländern angewiesen. Industriestaaten müssen auf der COP24 nun erneut sicherstellen, dass der Fonds sein angestrebtes Fundraising-Ziel erreicht und Mittel dafür bereitstellen. In den vergangenen Jahren hat der Anpassungsfonds seine große Bedeutung und seine momentan noch unerlässliche Rolle bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels in Entwicklungsländern beweisen können. Damit der Fonds diese entscheidende Rolle auch in Zukunft fortführen kann, müssen vor allem die Industrieländer die nötigen finanziellen Ressourcen bereitstellen – zumindest solange bis der Fonds einen neuen funktionierenden

² Germanwatch (2018). The future role of the Adaptation Fund in the international climate finance architecture. <https://germanwatch.org/en/15936>

und innovativen Finanzierungsmechanismus aufweisen kann. Der Klimagipfel 2016 in Marrakesch hat bereits eine klare Richtung vorgegeben: Der Anpassungsfonds soll dem Pariser Abkommen dienen. Diese Richtung wurde in 2017 auf dem Klimagipfel in Bonn von den Vertragsstaaten des Kyoto-Protokolls deutlich bestätigt. Die große offene Debatte ist jetzt nur noch: wie und unter welchen Bedingungen? In Anlehnung an diese Fragen müssen die Vertragsstaaten des Pariser Abkommens nun auf der COP24 in Katowice Entscheidungen zur Struktur des Verwaltungs- und Entscheidungsorgans des Fonds, institutionellen Regelungen sowie Umwelt- und Sozialstandards und operierenden Modalitäten beschließen. Auf den Zwischenverhandlungen hatten die Vertragsstaaten in 2018 schon deutlichen Fortschritt dafür gemacht.

Auch in Sachen Transparenz und Möglichkeiten für zivilgesellschaftliche Beteiligung ist der Fonds in vieler Hinsicht ein Vorreiter. Umwelt- und Sozialstandards fördern proaktiv einen menschenrechtsbasierten Ansatz, die Gender-Strategie ist fundiert und robust. Auch das Entscheidungsorgan des Fonds funktioniert in seiner jetzigen Konstellation (leichte Entwicklungsländermehrheit) gut, wenn auch mehr Geschlechtergleichgewicht anzustreben ist.³ Eine COP24-Entscheidung zum Anpassungsfonds sollte diese Punkte deutlich hervorheben neben z.B. der Frage, ob es eine Übergangsperiode für den Fonds zwischen dem Kyoto Protokoll und dem Pariser Klimaabkommen geben soll oder nicht. Um die mehr als zehnjährige Erfolgsgeschichte des Anpassungsfonds fortzuschreiben, müssen nun in Katowice die Weichen richtig gestellt werden.

2.3 Umsetzungsregeln für das Paris-Abkommen festlegen

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

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

Da die für Textverhandlungen zur Verfügung stehende Zeit in Katowice sehr knapp ist, sollten die Vertragsstaaten sie für die inhaltliche Finalisierung der Beschlüsse nutzen und sich nicht in Prozessfragen verstricken. Auf der COP24 werden den Verhandler*innen einige Bemühungen abverlangt, um den sehr langen und teilweise noch lückenhaften Entwurfstext der Umsetzungsregeln in Beschlusstexte zu verwandeln.

³ Ibid.

Die folgenden Kapitel stellen den Stand der Verhandlungen zu den wichtigsten Elementen der Umsetzungsregeln und die politischen Streitpunkte zwischen den Staaten dazu dar.

2.3.1 Regel für die nationalen Klimapläne (NDCs)

Die nationalen Klimapläne (engl. Nationally Determined Contributions, NDCs) sind das Fundament des Paris-Abkommens. Die Staaten bestimmen ihre eigenen Klimaziele und deren Umsetzungsstrategien selbst und reichen sie beim UNFCCC-Sekretariat ein. Ihre ersten NDCs bereiteten die Staaten für den Pariser Klimagipfel anhand relativ vager Grundsätze vor. Der erste Schritt, um das Paris-Abkommen umzusetzen, ist daher, feste Regeln für Erstellung und Einreichung zukünftiger nationaler Klimaziele zu definieren. In diesen sog. Richtlinien zu nationalen Klimaplänen (engl. NDC Guidelines) werden generelle Prinzipien (engl. features) wie Kompatibilität mit den Zielen des Paris-Abkommens und den SDGs, Gerechtigkeit und Armutsbekämpfung und den Einklang mit der nationalen Entwicklungsagenda vereinbart.

Darüber hinaus werden praktische Informationen (engl. information for clarity, transparency and understanding, ICTU) festgehalten. Diese beinhalten beispielsweise konkrete Ziele für Erneuerbare Energien und Energieeffizienz, Langfristziele und Informationen zur Förderung der Menschenrechte. Die ICTUs sollen die Transparenz und die internationale Vergleichbarkeit der Klimapläne unterschiedlichster Staaten verbessern. Hierauf baut der verbesserte Transparenzrahmen auf (s. 2.3.2).

Folglich sind die Listen mit zu berücksichtigenden Prinzipien und Informationen lang und kompliziert zu vereinbaren. Einige Schwellenländer befürchten, dass zu konkrete Vorgaben für die Erstellung der NDCs gegen die Selbstbestimmung der Länder verstoßen. Es ist auch noch zu klären, ob alle Staaten sich darauf einigen können, alle fünf Jahre neue NDCs einzureichen (engl. common timeframes).

Die Textentwürfe zu den NDC-Guidelines waren die einzigen, die auf den Zwischenverhandlungen in Bangkok im September 2018 keine wesentlichen Fortschritte erzielen konnten. Die Verhandlungsleiter*innen überarbeiteten die Textentwürfe von Bangkok leicht, was besonders bei den NDC-Guidelines wichtig für die Entscheidungen in Katowice ist. Es ist noch ungewiss, ob es gelingen wird, alle wesentlichen Aspekte der NDC-Guidelines auf der COP24 zu beschließen. Germanwatch hält es für wichtig, dass die wesentlichsten Grundlagen der NDC-Guidelines in Katowice beschlossen werden und ein Prozess vereinbart wird, wie die Details der NDC-Guidelines nach dem Beschluss verhandelt werden. Nur so könnten die Umsetzungsregeln beschlossen werden.

2.3.2 Ein robuster Transparenzrahmen

Eines der wichtigsten Elemente des Regelbuchs ist der erweiterte Transparenzrahmen (Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement (APA) agenda item 5: modalities, procedures and guidelines (MPGs) for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement⁴). 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:

⁴ Für alle Artikelangaben aus dem Paris-Abkommen siehe: www.unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf

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 erweiterte Transparenzrahmen umfasst sowohl angestrebte, erreichte und geplante Umsetzungen (engl. transparency of action) in den Bereichen Klimaschutz 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.

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 (engl. 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 soll hier die Situation der am wenigsten entwickelten Länder und der kleinen Inselstaaten unter den Entwicklungsländern berücksichtigt werden. Außerdem soll sichergestellt werden, dass diese nicht übermäßig belastet werden. Diese Flexibilität ist zunächst auch nötig, da die nationalen Möglichkeiten zur Durchführung von Messung, Berichterstattung und Verifizierung in Industrie-, Schwellen-, und Entwicklungsländern bislang weit auseinanderliegen. Ein Unterziel von Artikel 13 des Paris-Abkommens 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 können, 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.

Trotz guter Fortschritte in den Verhandlungen zum Transparenzrahmen im vergangenen Jahr sticht ein Streitpunkt weiterhin 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 prinzipiell 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). Vor allem die EU, die USA, Kanada, Australien, Neuseeland und die Environmental Integrity Group (EIG, Mexiko, Südkorea, Schweiz, Liechtenstein und Monaco) betonen immer wieder, 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“ (engl. 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, argumentieren sie dafür, dass es zwei Transparenzregelwerke geben soll: Eines für Industriestaaten und eines für Entwicklungsländer. Dies soll den Differenzierungsgrundsatz aus der Klimarahmenkonvention, in der die gemeinsame, aber differenzierte Verantwortung aller Staaten mit ihren jeweiligen Verantwortungen und Kapazitäten festgehalten ist, widerspiegeln. 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 Paris-Abkommens zur globalen Bestandsaufnahme, siehe 2.3.5).

Die Entscheidungen zu diesen umstrittenen Fragen wurden bisher aufgeschoben und aufgrund der verhärteten Standpunkte sind hierzu in Katowice noch längere und hitzige Diskussionen zu erwarten, die vermutlich erst auf höherer politischer Ebene gelöst werden.

Auf die Forderungen der Gruppe „gleichgesinnter Entwicklungsländer“ LMDCs einzugehen wäre allerdings nicht nur ein Rückschritt hin zu der Spaltung in zwei Ländergruppen, die mit dem Paris-Abkommen tendenziell aufgehoben werden sollte. Es würde 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 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 Schwellenländern, die besorgt sind, gemeinsame Transparenzregeln könnten sie zu sehr belasten, Unterstützung zum Kapazitätsaufbau fest zuzusagen. Ihnen sollten auch die Vorteile und Entwicklungschancen aufgezeigt werden, die mit gemeinsamen Transparenzregeln einhergehen.

Ein weiterer Streitpunkt, der noch ausgehandelt werden muss, liegt darin, ob Schäden und Verluste (engl. loss and damage) Teil der Berichterstattung und Überprüfung im Sinne des erweiterten

Transparenzrahmens sind oder nicht. Während die Allianz der kleinen Inselstaaten (AOSIS), die Gruppe „gleichgesinnter Entwicklungsländer“ (LMDCs), die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs), die Afrikanische Verhandlungsgruppe (African Group), die progressiven lateinamerikanischen Länder (Independent Association of Latin America and the Caribbean, AILAC), die Environmental Integrity Group sowie Indien, Ägypten und Indonesien sich ausdrücklich positiv zu dieser Frage geäußert haben, betonen die EU, die USA, Kanada, Neuseeland, Australien und Japan, dass Schäden und Verluste nicht in den Regelungsbereich unter Artikel 13 des Pariser Abkommens fallen.

Alles in Allem wurden in den Verhandlungen zu Transparenz im vergangenen Jahr (COP23 und Zwischenverhandlungen SB48 und SB48-2) erhebliche Fortschritte gemacht, was vor allem an der guten Anleitung der Verhandlungsleitenden, der konzentrierten und konstruktiven Arbeitsweise der Verhandlenden in dieser Gruppe sowie an deren Bereitschaft, auch zwischen den Sessions zusammenzuarbeiten, lag.

Problematisch ist allerdings, dass die Textarbeit zu Transparenz trotz aller Bemühungen in der Gruppe zu langsam voranschreitet. Dies ist zum einen der Komplexität der Transparenzverhandlungen und den zahlreichen Überschneidungen mit anderen Verhandlungsbereichen geschuldet, zum anderen den oben genannten ungelösten Streitpunkten. Angesichts des äußerst knappen Zeitplans bis zur Vollendung des Regelbuchs zum Paris-Abkommen ist dies besorgniserregend. Die Verhandlungsleitenden der Gruppe haben zu Ende der Zwischenverhandlung Anfang September 2018 in Bangkok dennoch betont, dass sie weiterhin an die Finalisierung der Transparenz-Regeln auf der COP24 glauben. Dies kann allerdings nur gelingen, wenn das Tempo der Verhandlungen in Katowice angezogen wird.

Momentan liegt zur weiteren Bearbeitung ein informeller Entwurf (engl. informal note) der Verhandlungsleitenden vor, die unter den beschlossenen Überschriften und Unterpunkten alle Vorschläge der Vertragsparteien als Optionen zusammenfasst. Außerdem enthält sie bereits einige Textvorschläge für die COP- und CMA-Entscheidungen, die in Katowice verabschiedet werden sollen. Der Text umfasst allerdings ganze 75 Seiten und muss somit noch stark komprimiert werden. Einen ersten Vorschlag hierzu haben am 19. Oktober 2018 die Verhandlungsvorsitzenden (engl. presiding officers) von APA, SBI und SBSTA in einer gemeinsamen Fassung (engl. joint reflections note) gemacht. Diese ist immerhin nur noch 46 Seiten lang, muss aber von der Gruppe in Katowice noch angenommen werden.

Sobald die detailliertere Textarbeit zum erweiterten Transparenzrahmen beginnt, sollte auch besonderes Augenmerk daraufgelegt 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, der im Klimaschutzbereich eine immer größere Rolle spielt, sollten in die Berichterstattung und Überprüfung im Sinne des Transparenzrahmens miteinbezogen werden – Art und Weise müssen jedoch noch geklärt werden.

2.3.3 Format und Umfang der Berichte über Anpassung

Das Pariser Klimaabkommen schreibt fest, dass jeder Vertragsstaat regelmäßig über seine Anpassungsbemühungen berichten soll. Dazu zählen Prioritäten, Bedürfnisse für Unterstützung und Umsetzung, Pläne und Aktivitäten. Dabei dürfen aber keinesfalls zusätzliche Belastungen für Ent-

wicklungsländer entstehen. Ebenfalls sieht das Pariser Abkommen vor, dass diese Berichte in einem öffentlichen Register festgehalten und vom UNFCCC-Sekretariat verwaltet werden.

Nachdem es während der Zwischenverhandlungen SB48 in Bonn im Mai 2018 nahezu Stillstand gegeben hatte, konnten bei den Zwischenverhandlungen in Bangkok im September 2018 Fortschritte erzielt werden (FCCC/APA/2018/L.4). Es wird den berichtenden Ländern selbst überlassen sein, in welchem Dokument die Informationen übermittelt werden. Sie können zum Beispiel Teil der Nationalen Anpassungspläne (NAPs) oder der NDCs sein. Ein Streitpunkt ist, ob die Richtlinien in beiden Fällen identisch gehalten werden, oder ob es „vehikelspezifische“ Richtlinien gibt, also separate Richtlinien für NAPs und NDCs. Die Optionen liegen jetzt somit auf dem Tisch, aber es hängt auch davon ab, wie die Verhandlungsleitung ihr Mandat zur Textarbeit nutzt, um Varianten einzugrenzen und die vielen Platzhalter zu füllen. In jedem Fall müssen die Verhandlungsfortschritte in Katowice zügig erfolgen, um Entscheidungen treffen zu können. Unabhängig davon, für welches Dokument die Informationen erstellt werden, sollen sie in einem Anpassungsregister öffentlich zugänglich sein (Artikel 7). Hier ist der Streitpunkt, ob Klimaschutzmaßnahmen und Klimaanpassungsmaßnahmen getrennt voneinander oder gemeinsam zugänglich gemacht werden.

Klare Richtlinien für Anpassungsberichte sind nötig, um Anpassung als zentralen Teil in die globale Bestandsaufnahme zu integrieren. Es muss klargestellt sein, dass weniger Klimaschutz deutlich größeren Anpassungsbedarf und entsprechend höhere Schäden und Kosten bedeutet. Die Richtlinien für Anpassungsberichte sollten als Teil der Umsetzungsregeln auf der COP24 entschieden werden. Sie sollten insbesondere Priorität setzen in Bezug auf Anpassungsbemühungen und Aktivitäten, die den armen und verletzlichen Menschen zu Gute kommen.

2.3.4 Richtlinien für Berechnung geleisteter und erhaltener Klimafinanzierung

Die Vorgaben zu Berichterstattungs- und Rechnungslegungsvorschriften für die Bereitstellung von Klimafinanzierung sind eine wesentliche Komponente für ein neues Transparenzregime unter dem Pariser Klimaabkommen. Ein robustes System zur Messung, Berichterstattung und Prüfung (MRV) von Klimafinanzierungsflüssen ist ein wesentlicher Bestandteil, um bestehende Verpflichtungen nachzuvollziehen, die Effektivität der bereitgestellten Mittel zu überprüfen und um zukünftige Finanzierungsziele zu definieren. Die Messung (M) befasst sich mit der Definition von Klimafinanzierung. Die Berichterstattung (R) bezieht sich auf die Art und Weise, wie die Finanzdaten berichtet und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die Prüfung (V) hat zwei Hauptkomponenten. Die erste befasst sich mit der Bewertung der gemeldeten finanziellen Daten und der Überprüfung der Daten, um Doppelzählungen zu vermeiden. Die zweite schafft Klarheit darüber, wie die den Entwicklungsländern zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel in Projekten umgesetzt wurden. Ein funktionierendes MRV-System soll ausreichende Informationen zur Verfügung stellen, um nicht nur das Ausmaß der Finanzströme zu beurteilen, sondern auch, welche Emissionsminderungs- und Anpassungsergebnisse damit erzielt werden.

Die konkreten Vorgaben des Pariser Klimaabkommens adressieren dabei sowohl die vorausschauende ex-ante Kommunikation (Artikel 9.5, PA), als auch eine rückwärtsgerichtete ex-post Berichterstattung der Geberländer (Artikel 9.7, PA).

Angaben über geplante Klimafinanzierung (Artikel 9.5)

Das Pariser Klimaabkommen sieht gemäß Artikel 9.5 vor, dass Industrieländer alle zwei Jahre indikative, quantitative und qualitative Angaben zur Höhe ihres geplanten Beitrags an öffentlicher

Klimafinanzierung machen sollen. Der Artikel baut dabei auf der Idee der bei der COP19 in Warschau beschlossenen „Strategies and Approaches“⁵ auf und entwickelt diese weiter. Gemäß dem Mandat aus Paragraph 55 der Begleitentscheidung der COP21 in Paris gilt es in Katowice zu identifizieren, welche Art von Information die Vorgaben des Artikels 9.5 erfüllt.

Der Prozess dazu wurde bereits 2016 Jahr in Marrakesch angestoßen und ist besonders seit der Klimakonferenz in Bonn einer der Knackpunkte in den Klimaverhandlungen. Im Kern geht es dabei um die alte Debatte der Vorhersehbarkeit und Nachhaltigkeit von Klimafinanzierung. So fordern Empfängerländer schon seit geraumer Zeit klarere Angaben darüber, wieviel Klimafinanzierung von Industrieländern bereitgestellt wird. In den bisher zähen Debatten hat man sich zumindest schon in einigen Punkten insofern angenähert, als dass man sich einig ist, dass bestimmte Elemente potentieller Bestandteil der Informationen sein könnten, die Industrieländer gemäß dem Mandat aus Paris in ihren Berichten angeben sollten: z.B. erwartete finanzielle Mittel, einschließlich Zeitrahmen; die gewählten Kanäle; die Art der Finanzinstrumente; wie die Geberländer ein Gleichgewicht zwischen Anpassung und Minderung sicherstellen wollen; oder die Beziehung zwischen den eingesetzten öffentlichen Interventionen und der mobilisierten privaten Finanzierung.

Weiteren Gesprächsbedarf gibt es bei der Frage, wie die Informationen darauf abzielen können, die Vorhersehbarkeit, Transparenz, Vergleichbarkeit und Klarheit der Informationen über das erwartete Niveau der Klimafinanzierung zu verbessern; über den Umgang und das Verhältnis von quantitativen und qualitativen Informationen; oder auch der Methode zur Bestimmung der finanziellen Mittel als „neu und zusätzlich“.

Auf Grundlage der vorangegangenen Diskussionen und der „informal note“ der Vorsitzenden gilt es nun zügig einen ersten Entwurf für einen Verhandlungstext vorzubereiten. Substantielle Fortschritte hier könnten das nötige Vertrauen schaffen, um auch Verhandlungsthemen außerhalb des Klimafinanzierungskosmos entscheidend voranzubringen.

Richtlinien für Berechnung geleisteter und erhaltener Klimafinanzierung (Artikel 9.7)

Neben der ex-ante Berichterstattung beinhaltet das Pariser Klimaabkommen in Artikel 9.7 auch die Vorgabe, dass Industrieländer alle zwei Jahre transparente und konsistente Informationen bereitstellen, wie sie Entwicklungsländer durch öffentliche Klimafinanzierung unterstützt haben.

Nachdem seit der COP22 in Marrakesch im November 2016 Elemente diskutiert wurden, die das Rahmenwerk zur Berichterstattung und Rechnungslegung beinhalten könnte, gilt es nun die Arbeit fortzusetzen und in Katowice das Rahmenwerk zur Berichterstattung zu beschließen. Auf der letzten Verhandlungsrunde in Bangkok ist es gelungen, auf Grundlage der vorangegangenen Diskussionen und der „informal note“ der Gesprächsführer*innen, einen ersten Entwurf für einen Verhandlungstext vorzubereiten. Dieser beinhaltet zwar noch eine Reihe unterschiedlicher Optionen und geklammerter Textbausteinen, dient aber als guter Startpunkt um die Gespräche fortzuführen.

Dabei müssen die wichtigsten Konzepte für die Modalitäten von Berichterstattung und Rechnungslegung konkretisiert werden. Bei den grundlegenden methodischen und definitorischen Vorgaben sind vier Aspekte besonders wichtig.

- Erstens sollten sich alle Länder dazu verpflichten, dass die **öffentliche Berichterstattung** über bereitgestellte finanzielle **Unterstützung auf Projektebene heruntergebrochen** werden kann, um genau nachvollziehen zu können, wohin, wieviel, wie lange und für wel-

⁵ Siehe Entscheidung 3/CP.19, Paragraph 10

che Maßnahme die Gelder fließen. Hier gibt es noch erhebliche Unterschiede, was den Detailgrad der verfügbaren Informationen betrifft.

- Zweitens müssen die Vorgaben vereinheitlicht werden, in welcher Einheit über die geleistete Unterstützung berichtet wird. Hierbei ist wichtig, dass nur die **tatsächliche Zuschusskomponente berechnet** wird. Bisher rechnen Länder zum Teil auch Kredite (egal ob konzessionäre Kredite oder zum Marktzins) vollumfänglich an, also Gelder die nach einem gewissen Zeitraum wieder plus Zinsen zurückgezahlt werden müssen.
- Drittens dürfen nur die disaggregierten Teile einer Maßnahme angerechnet werden, die tatsächlich **Klimarelevanz** besitzen, also zum Klimaschutz oder der Bewältigung der Klimawandelfolgen beitragen. Bisher wird dies von den Geldgebern je nach Land sehr großzügig gehandhabt.
- Viertens sollte ein Mechanismus zum Abgleich der bereitgestellten bzw. erhaltenen Klimafinanzierung geschaffen werden, bei dem sich Geber und Empfänger auf den zu berichtenden Betrag der bereitgestellten bzw. erhaltenen Klimafinanzierung einigen. Diese Form der **doppelten Buchführung** würde nicht nur eine Vergleichbarkeit sicherstellen und zur Verbesserung der Transparenz beitragen, sondern auch dem Vertrauensaufbau zwischen Geber und Empfänger dienen.

2.3.5 Globale Bestandsaufnahme ab 2023

In ihrer globalen Summe reichen die in den nationalen Klimaplänen (NDCs) angekündigten Klimaschutzbestrebungen der einzelnen Staaten nicht aus, um die globale Erwärmung deutlich unter der Großgefahrenschwelle von 2 °C zu begrenzen, wenn möglich sogar unter 1,5 °C. Die globale Ambition muss also dringend erhöht werden, wozu ein Ambitionsmechanismus mit drei Elementen festgelegt wurde: 1. Talanoa Dialogue 2018 (siehe Kapitel 2.1.1.), 2. zweite wissenschaftliche Begutachtung (engl. Second Periodical Review) und 3. globale Bestandsaufnahme zur regelmäßigen Überprüfung der globalen Maßnahmen zur Umsetzung der Pariser Ziele zu Minderung, Anpassung und Unterstützung (engl. global Stocktake, GST; Artikel 14 des Paris-Abkommens).

Der langfristig ausgelegte Kern des Ambitionsmechanismus, der sogenannten globalen Bestandsaufnahme (GST), soll erstmalig in 2023 und danach alle fünf Jahre stattfinden, um fortwährend vier Ziele zu verfolgen: i) die gemeinsame Bewertung der bisherigen globalen Maßnahmen zu Minderung, Anpassung und Unterstützung; ii) das Erkennen von Handlungslücken und Identifizieren von Möglichkeiten, diese Lücken zu schließen; iii) ein starkes Signal zur Ambitionserhöhung an Regierungen und iv) die internationale Zusammenarbeit zu Emissionsminderung, Anpassung und Klimafinanzierung zu verstärken.

Trotz zielstrebigem Diskussionsaufbau auf den Zwischenverhandlungen 2018 in Bonn und Bangkok sind noch zahlreiche Fragen zur Gestaltung des GST offen. So ist noch nicht definiert, wie umfassend der GST die internationale Staatengemeinschaft prüfen soll. Germanwatch sieht es als essentiell an, dass sich der GST nicht nur mit den drei Pariser Langfristzielen zu Klimaschutz, Anpassung und Finanzflüssen befasst, sondern auch klimabedingte Schäden und Verluste als separaten Arbeitsstrang behandelt. Nur das würde der Formulierung um die „Verwirklichung des Zwecks des Abkommens“ (so Artikel 14 des Paris-Abkommens) gerecht werden und die besonders Betroffenen langfristig schützen (s. Kapitel 3.1.).

Außerdem lassen sich zusätzliche Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen nur realisieren, wenn auch finanzielle Unterstützung, Technologiekooperation und Kapazitätsaufbau in Entwicklungsländern kontinuierlich erhöht werden und konditionale NDCs ausreichend unterstützt werden. Unterstützung sollte daher als Querschnittsthema im GST erfasst sein.

Besonders herausfordernd ist der Umgang mit Klimagerechtigkeit im GST, da die Bestandsaufnahme, wie im Paris-Abkommen ausgedrückt, „im Licht der Gerechtigkeit“ durchgeführt werden soll und die Staaten hier weit auseinandergehende Vorstellungen haben. Während Länder wie Indien einen separaten Arbeitsstrang zu Gerechtigkeit empfehlen bevorzugen andere, wie die EU, eine schlanke Handhabung. Die gerechte Verteilung von Klimaschutzverpflichtungen 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.

Zum Ablauf der globalen Bestandsaufnahme gibt es konkrete Optionen. Wichtig ist für Germanwatch:

- Laufzeit von 18-24 Monaten
- Beiträge (Inputs) können kontinuierlich und über die gesamte technische Phase hinweg eingefüttert werden
- Nicht-staatliche Akteure wie Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Städte oder Bundesstaaten können zur Bestandsaufnahme beitragen
- Einführung einer gemeinsamen Gruppe der Nebenorgane (joint contact group SBSTA and SBI) für die technische Phase des GST; die politische Phase unterliegt der CMA (Organ zur Ausgestaltung und Umsetzung des Paris-Abkommens)
- Ziel ist die Formulierung klarer Resultate, die die nationalen Klimapläne (NDCs) informieren und zur Ambitionserhöhung führen.

3 Weitere Verhandlungsthemen für ein stimmiges Gesamtpaket

3.1 Klimabedingte Schäden und Verluste

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

Mit dem Internationalen Warschau-Mechanismus (kurz WIM für seinen englischen Namen „Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts“) wurde 2013 – ebenfalls auf einer COP in Polen – ein Gremium geschaffen, das sich dem Umgang mit eben jenen Schäden und Verlusten widmet. Das Paris-Abkommen widmet klimabedingten Schäden und Verlusten einen eigenen Paragraphen. Dennoch hat das Thema bislang auf der Agenda der Verhandlungen nicht Fuß gefasst.

Im derzeitigen Entwurf des Verhandlungstextes zum Regelbuch werden klimabedingte Schäden und Verluste unter Finanzierung (Artikel 9), im erweiterten Transparenzrahmen (Artikel 13) und der globalen Bestandsaufnahme (Artikel 14) erwähnt. Insbesondere die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) und die Allianz der kleinen Inselstaaten (AOSIS) drängen darauf, klimabedingte Schäden und Verluste als Querschnittsthema aufzunehmen. An den meisten Stellen des Verhandlungstextes sind klimabedingte Schäden und Verluste jedoch gegenwärtig in Klammern genannt. Die Gefahr ist also groß, dass die Nennung klimabedingter Schäden und Verluste geopfert wird, um Zugeständnisse in anderen Bereichen (insbesondere im Finanzierungsbereich) zu erlangen. Das Paris-Abkommen könnte genutzt werden, um diesen Ansatz zu rechtfertigen. In den Artikeln 9, 13 und 14 des Abkommens werden nur Anpassung und Klimaschutz genannt. NGOs argumentieren, die Tatsache, dass klimabedingte Schäden und Verluste in einem separaten Artikel erwähnt werden, zeige deren Stellenwert. Verhandlungsführer*innen haben jedoch in Einzelgesprächen im Vorfeld erwähnt, dass dies als Trennung von anderen Artikeln interpretiert werden könne. Folgt man letzterem Argument, würde die Streichung von klimabedingten Schäden und Verlusten als Querschnittsthema im Einklang mit dem Paris-Abkommen stehen.

Diese politische (nicht technische) Entscheidung zum Stellenwert von klimabedingten Schäden und Verlusten in den Umsetzungsregeln und den zukünftigen Verhandlungsrunden wird erst gegen Ende der COP24 im Ministersegment erwartet. Für die COP24 werden außerdem insbesondere zwei weitere Themen wichtig sein:

Empfehlungen der Task Force on Displacement

In ihrem jährlichen Bericht an die COP wird das Executive Committee (ExCom) des WIM seine Arbeit vorstellen. In ihrem Report werden sie unter anderem Empfehlungen an die COP aussprechen, um klimawandelbedingte Vertreibung abzuwenden, zu minimieren und anzugehen. Diese Empfehlungen beruhen auf einem umfangreichen Dokument⁶ der Taskforce on Displacement (TFD), die auf der COP21 in Paris eigens ins Leben gerufen worden war. Das 89-seitige Papier ist das bislang

⁶ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf

umfassendste Dokument unter der UNFCCC und wurde von Vertreter*innen der Zivilgesellschaft, so auch von Germanwatch, begrüßt. Einige der Empfehlungen fanden ihren Weg in den Berichts der ExCom⁷ - obwohl sie oft durch Zusätze wie "as appropriate" verwässert wurden. Das ExCom spricht sich in seinem Bericht dafür aus, dass das Mandat der Tfd verlängert werden soll, um das ExCom bei der Umsetzung der Empfehlungen zu unterstützen. Ein positives Signal hinsichtlich der Arbeit der Tfd und der Wichtigkeit, die dem Thema klimawandelbedingter Migration und Vertreibung beigemessen wird. Auf der COP24 werden die Staaten schauen müssen, wie das ExCom und die Verhandlungsparteien die Empfehlungen bestmöglich umsetzen. Ein wichtiger Punkt, der außerdem berücksichtigt werden sollte, ist das Thema der finanziellen Absicherung von Menschen, die aufgrund des Klimawandels umgesiedelt oder vertrieben werden.

Technisches Papier zu Loss and Damage-Finanzierung

Auf der COP22 in Marrakesch (4/CP.22 Paragraphen 2(f) und (g)) beauftragten die Verhandlungsparteien das ExCom mit der Erarbeitung eines technischen Papiers, dass sich mit den Quellen für finanzielle Unterstützung zur Adressierung von Schäden und Verlusten – sowohl innerhalb als auch außerhalb – des Finanzmechanismus beschäftigt. Das Papier soll vom Sekretariat bis zu den Zwischenverhandlungen SB50 im Juni 2019 ausgearbeitet und in die Überprüfung des WIM in 2019 eingespeist werden. Bei ihrem achten Treffen im September 2018 hat sich das ExCom auf Ziel-Richtlinien (terms of reference) und eine Gliederung⁸ für das Papier geeinigt. Bis zum 15. Januar 2019 sind Einreichungen von Verhandlungspartnern und Beobachter*innen hierzu möglich. Derzeit ist lediglich eine Analyse bestehender Finanzierungsmöglichkeiten geplant. Damit wird die Chance vertan, auch die Möglichkeiten neuer und zusätzlicher Finanzierung und Finanzierungskanäle auszuleuchten. Gestützt wird diese Forderung durch die Resolution des Europäischen Parlaments zur COP24.⁹ Darin heißt es in Artikel 77: „The European Parliament [...] recognises the need for progress also on the issue of loss and damage, for which additional resources should be raised through innovative sources of public finance using the Warsaw International Mechanism“. Es wäre wünschenswert, dass die Länder der Europäischen Union und andere Verhandlungsparteien dieser Aufforderung auf der COP24 nachkommen und das ExCom anhalten, sich mit mehr Nachdruck dem Thema der Finanzierung von klimabedingten Schäden und Verlusten zu widmen.

⁷ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sb2018_1_advance.pdf

⁸ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/ToR_TP_%20Final_210918_version%200900hrs.pdf

⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2018-0477&language=EN>

Box 4: Das Management von Klimarisiken als Thema internationaler Initiativen: InsuResilience, die G20 Globale Partnerschaft und die Global Risk Financing Facility

Bereits 2015 kündigten die G7-Staaten einen Beitrag zum Management und Transfer von Klimarisiken an. Im Rahmen einer Klimaversicherungsinitiative (InsuResilience) sollen besonders verletzte und arme Menschen in besonders verletzlichen Entwicklungsländern besser gegen Klimarisiken abgesichert werden. Erklärtes Ziel der Initiative ist es, die Zahl der Versicherten bis 2020 auf 500 Millionen zu verfünffachen.

Ebenfalls im Jahr 2015 wurde die Vulnerable 20 Group (V20) von den Finanzminister*innen der 20 am stärksten vom Klimawandel betroffenen Ländern ins Leben gerufen. Die Gruppe vertritt mehr als 700 Millionen Menschen, die durch extreme Klima- und Extremwetterereignisse gefährdet sind.

Im Jahr 2017 wurde InsuResilience weiter ausgebaut und erhielt zusätzliche Mittel sowie viele weitere Partner. Die nun sogenannte InsuResilience Global Partnership for Climate and Disaster Risk Finance and Insurance Solutions (kurz: IGP) bringt Vertreter*innen der G20-Länder und der V20-Länder zusammen. Die IGP vereint mehr als 40 beteiligte Partner aus Regierungen, Zivilgesellschaft, internationalen Organisationen, Wissenschaft und Industrie. Bislang wurden mit den Mitteln hauptsächlich indirekte Versicherungslösungen unterstützt. Besonders der Ausbau der African Risk Capacity (ARC), der Aufbau der Pacific Catastrophe Risk Insurance Company (PCRAFI) sowie die Ausweitung und Ergänzung der Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF) und Versicherungspolizen gegen Starkregen wurden unterstützt.

Zuletzt kündigte die Weltbank auf ihrer Jahrestagung im Oktober 2018 den Aufbau einer Global Risk Financing Facility (GRiF) an, die in Zusammenarbeit mit den Regierungen Deutschlands und des Vereinigten Königreichs in Höhe von 145 Mio. US-Dollar entstehen soll. Die GRiF soll unter anderem technische Hilfe bei der Entwicklung, Erprobung, Skalierung und Verbesserung von Finanzierungslösungen leisten. GRiF soll damit direkt zu den Zielen der InsuResilience Global Partnership beitragen. Ein Großteil der Anfangsfinanzierung soll aus dem Vereinigten Königreich und Deutschland kommen. Auf dem 9. Petersberger Klimadialog im Juni 2018 kündigte Bundeskanzlerin Angela Merkel an, dass Deutschland bereits 90 Millionen Euro zugesagt hat.

Box 5: Klimabedingte Migration und Vertreibung

Laut dem Weltklimarat (engl. Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), sind Migrationsbewegungen eine der gravierendsten Folgen des Klimawandels für den Menschen. Auch wenn individuelle Migrationsentscheidungen in der Regel nicht auf eine einzelne Ursache zurückgeführt werden können, spielen die Auswirkungen des Klimawandels immer häufiger eine bedeutende Rolle in der Verursachung von Wanderungs- und Fluchtbewegungen oder sind der letzte Auslöser, der Menschen dazu bewegt oder sie zwingt, ihre Heimat zu verlassen.

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

Zwar verläuft momentan rund 80 % der weltweiten Migration innerhalb von Ländern. Dennoch muss sichergestellt werden, dass Betroffene nicht in eine Schutzlücke fallen, wenn sie Grenzen überschreiten. Noch gibt es keinen rechtlichen Status, der den Schutz von Menschen gewährleistet, die aufgrund von klimabedingten Umweltveränderungen ihr Heimatland verlassen müssen. Diese Schutzlücke muss unbedingt geschlossen werden.

Auf der COP16 in Cancún wurde Migration von den Vertragsstaaten als Anpassungsstrategie an den Klimawandel anerkannt. Damit hat das Thema klimabedingte Migration und Vertreibung bereits 2010 Einzug in die internationalen Klimaverhandlungen und somit in das internationale Klimavölkerrecht gefunden. Erste Zielformulierung war hier, das Verständnis, die Koordination und Kooperation in Bezug auf klimabedingte Vertreibung, Migration und geplante Umsiedlung zu verstärken. Eines der zentralen Ergebnisse der COP19 in Warschau war dann die Einrichtung des Warschau-Mechanismus zu Klimaschäden und -verlusten (WIM). In diesem Zuge wurde auch dem Themenkomplex klimabedingter Migration und Vertreibung ein fester Platz als Handlungsfeld im Arbeitsplan des WIM eingeräumt. Die COP21 in Paris erteilte schließlich den Auftrag, eine Arbeitsgruppe zu klimabedingter Migration und Vertreibung unter dem WIM einzurichten. Diese begann im Mai 2017 ihre Arbeit und ihre Empfehlungen zum Umgang mit klimabedingter Migration, Vertreibung und geplanter Umsiedlung sollen auf der COP24 zur Diskussion vorgelegt werden (für nähere Informationen siehe Kapitel 3.1).

Langfristig müssen insbesondere die Staaten und Akteure mit hohen historischen oder aktuellen Emissionen stärker in die Pflicht genommen werden, klimabedingte Migrant*innen und Vertriebene zu unterstützen und ggf. auch aufzunehmen. Diese Unterstützung sollte nicht vornehmlich als humanitäre Geste, sondern vielmehr als Verantwortungsübernahme für entstandene Schäden und Verluste, wie soziale und kulturelle Disruption oder den Verlust des Heimatlandes, gesehen werden. Vertragsstaaten, die diese Unterstützung als zu hohe Belastung empfinden, sollten dies zum Anlass nehmen, ihre Klimaschutzvorschläge ambitionierter zu gestalten und so Umweltveränderungen, die zu Migration und Vertreibung führen können, selbst entgegenzuwirken.

3.2 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 COP19 dem Nairobi Work Programme (NWP) das Mandat erteilt, dies zu überprüfen (FCCC/CP/2013/10/Add.2/Rev.1). Die Überprüfung ist zu dem Ergebnis gekommen, dass das NWP sein Mandat erfolgreich erfüllt. Die Zusammenarbeit mit Stakeholdern wurde intensiviert. Das aktuelle Anpassungswissen in wichtigen Themenbereichen, einschließlich menschlicher Siedlungen, wurde zusammengefasst, das Anpassungskomitee und die Expertengruppe der am wenigsten entwickelten Länder wurden fortlaufend unterstützt, und die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis wurde gefördert, um Wissenslücken auf nationaler und subregionaler Ebene zu schließen (etwa durch Lima Adaptation Knowledge Initiative). Darüber hinaus wird Wissen über Anpassung an den Klimawandel weiterhin gesammelt und in zugänglichen Formaten verbreitet.

Das Anpassungskomitee wurde bereits letztes Jahr überprüft (FCCC/APA/2017/L.4/Add.1). Dieses Jahr stand die Erstellung des dreijährigen flexiblen Arbeitsplans für 2019 bis 2021 auf dem Plan. Das Ergebnis wird der COP im jährlichen Bericht des Komitees übermittelt.

Der Prozess des Nationalen Anpassungspläne (NAP) wurde unter dem Cancún Adaptation Framework (CAF) etabliert. In NAPs ermitteln Staaten den mittel- und langfristigen Anpassungsbedarf und formulieren Strategien und Programme zur konkreten Umsetzung. Es handelt sich um einen kontinuierlichen und iterativen Prozess, der einem gender-sensitiven, partizipativen und transparenten Ansatz folgt. Auf der Grundlage eines Beschlusses der COP21 (4/CP.21, Abs. 11) erstellte die Expertengruppe der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) in Zusammenarbeit mit dem Anpassungskomitee einen Bericht über die Fortschritte im Prozess der Ausarbeitung und Umsetzung nationaler Anpassungspläne (FCCC/SBI/2018/6). Die Empfehlungen des Berichts werden der COP vorgelegt.

3.3 Klimabildung für nachhaltige Entwicklung

Action for Climate Empowerment (ACE) gewinnt in den Klimaverhandlungen immer mehr an Bedeutung. ACE ist der Oberbegriff für sechs Themen der „Klimabildung“: Bildung, Fortbildung, Zugang zu Information, Sensibilisierung, Bürgerbeteiligung, internationale Kooperation.

2018 ist für Klimabildung entscheidend: neben dem üblichen ACE-Dialog gab es im Mai während der Zwischenverhandlungen ein neues Format. Am 1. Mai 2018 hat der erste ACE-Workshop mit einem spezifischen Fokus stattgefunden: wie können die ACE-Aktivitäten die Umsetzung des Pariser Abkommens fördern? Dieser Workshop setzte ein starkes Zeichen für Klimabildung. Staaten, aber auch Beobachter wie NGOs diskutierten und arbeiteten an konkreten Aktivitätsideen. Zum Beispiel im Bereich Bürgerbeteiligung haben die Teilnehmenden angeregt, Richtlinien für die Staaten zu entwerfen, so dass sie wirksame Beteiligungsprozesse in allen klimarelevanten Bereichen einführen können. Im Bereich Bildung gab es den Vorschlag, Klimabildung in nationale Bildungsprogramme einzufügen. Wenn die Anforderungen von Paris ernst genommen werden, muss sich formale, informelle und non-formale Bildung hin zu wirksamer, mitgestaltender Bildung für nachhaltige Entwicklung wandeln und entsprechend finanziert werden. Weiterhin gilt für Klimabildung der „whole institution approach“ – die ganze Einrichtung sollte in ihrer sozialen und ökologischen Umsetzung Nachhaltigkeitsvorreiter sein. Insbesondere sollten Hochschulen – nicht zuletzt aufgrund ihrer Vorbildfunktion in der Gesellschaft – im Sinne einer ganzheitlichen BNE neben der Lehre auch in Betrieb, Forschung und Governance als Lernorte der gesellschaftlichen Transformation vorangehen. Für eine transformative Bildung für nachhaltige Entwicklung müssen Experimen-

tierräume und gesellschaftliche Labore ermöglicht werden, in denen wirklich neue Ansätze entwickelt und erprobt werden können. Gleichzeitig sollten Bildungsprozesse für bisher nicht repräsentierte Akteur*innen geöffnet werden, sodass neue und unkonventionelle Nachhaltigkeitsideen und Lebensstile, gerade auch im Süd-Nord-Austausch, entwickelt werden können.

Obwohl der ACE-Workshop in Bonn gute Impulse gebracht hat und Austausch ermöglicht hat, gibt es noch blinde Flecken, die dieses Jahr in Katowice vermieden werden sollten. Die Aktivitätsideen des ACE-Workshop waren für viele nicht neu, und wurden schon während des Dialogs mehrmals erwähnt. Leider waren dazu zu wenige Vertreter*innen u.a. von ACE Focal Points anwesend. ACE Focal Points sind nationale Büros, die die ACE-Verhandlungen führen und ACE-Aktivitäten in ihrem Land umsetzen. Auch die Verankerung der sechs ACE-Themen in den nationalen Klimaplänen (NDCs) ist von vielen zugesagt aber oft noch nicht umgesetzt. ACE muss die Forderungen und Entwicklungen des UNESCO-Weltaktionsprogramms BNE mitvollziehen und darf nicht hinter Debatten hin zu transformativer und Transformations-Bildung zurückbleiben.

Die COP24 im Dezember 2018 wird bestätigen, ob diese Liste von ACE-Aktivitäten für die Umsetzung des Pariser Abkommen tatsächlich genutzt werden wird. Die Frage bleibt, welche Inhalte zu ACE in die Umsetzungsregeln einziehen werden, wenn überhaupt. Die Rolle von ACE sollte gestärkt werden, sowie auch die Rolle und die Verbreitung von ACE Focal Points für jedes Land der Klimakonvention. Germanwatch setzt sich dafür ein, dass die konkreten ACE-Umsetzungsaktivitäten aus dem Workshop als möglicher Beitrag für das Regelbuch genutzt werden. Der nun gut eingeführte „Education Day“, der seit 2015 jedes Jahr während der COP stattfindet, wird die Aufmerksamkeit für ACE steigern und den Umsetzungsdruck erhöhen. Dieses Jahr findet er am 13. Dezember statt.

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.