



Kleingedrucktes zum Pariser Abkommen verabschiedet, Umsetzung steht aus



Eine erste Bewertung der COP24 in Katowice

*Wolfgang Obergassel
Christof Arens
Lukas Hermwille
Nicolas Kreibich
Hermann E. Ott
Hanna Wang-Helmreich*



COP24·KATOWICE 2018
UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE CONFERENCE



Wuppertal
Institut

Vom 2. bis 14. Dezember 2018 fand in Katowice die 24. Konferenz der Vertragsparteien zur Klimarahmenkonvention (kurz COP24) statt. Während der zweiwöchigen Konferenz verfolgten die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des Wuppertal Instituts aufmerksam die Verhandlungen und legen nun eine erste Analyse der Konferenzergebnisse vor.

Anfang 2019 wird das Wuppertal Institut eine ausführliche Analyse zur COP24 vorlegen, die die verschiedenen im Rahmen der Konferenz behandelten Fragen und andere verwandte Themen genauer beleuchten wird.

Herausgeber

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH
Döppersberg 19
42103 Wuppertal
www.wupperinst.org

Autoren und Autorinnen

Wuppertal Institut

Wolfgang Obergassel

Christof Arens

Lukas Hermwille

Nicolas Kreibich

Hanna Wang-Helmreich

ClientEarth Deutschland

Hermann E. Ott

Kontakt

Wolfgang Obergassel

Energy, Transport and Climate Policy

wolfgang.obergassel@wupperinst.org, Tel. +49 202 2492-149, Fax +49 202 2492-250

Bildnachweis Titelseite

1. Reihe, von links nach rechts: IISD/Kiara Worth (enb.iisd.org/climate/cop24/enb/12dec.html), IISD/Kiara Worth (enb.iisd.org/climate/cop24/enb/6dec.html), IISD/Kiara Worth (enb.iisd.org/climate/cop24/enb/8dec.html), IISD/Kiara Worth (enb.iisd.org/climate/cop24/enb/6dec.html)

2. Reihe, von links nach rechts: IISD/Kiara Worth (enb.iisd.org/climate/cop24/enb/10dec.html), IISD/Kiara Worth (enb.iisd.org/climate/cop24/enb/5dec.html), IISD/Kiara Worth (enb.iisd.org/climate/cop24/enb/3dec.html), IISD/Kiara Worth (enb.iisd.org/climate/cop24/enb/12dec.html)

Stand

Dezember 2018

Der Text dieses Werks steht unter der Lizenz *Creative Commons Namensnennung – nicht-kommerziell – keine Bearbeitung* Lizenz 4.0 International | <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
1 Einleitung	4
2 Stärkung der Ambition beim Klimaschutz	5
3 Das Pariser Regelwerk	7
3.1 Leitlinien für die nationalen Klimaschutzbeiträge	7
3.2 Anpassungsmitteilung	8
3.3 Der Transparenzrahmen	8
3.4 Global Stocktake: Bestandsaufnahme des internationalen Klimaschutz	9
3.5 Kooperative Ansätze	10
3.6 Compliance	10
4 Unterstützung für den Globalen Süden	12
4.1 Finanzierung	12
4.2 Verluste und Schäden	13
5 Schlussfolgerungen und Ausblick	14

1 Einleitung

Das Jahr 2018 hat hinreichend bewiesen, dass der globale Klimawandel bereits Realität ist: verheerende Hitzewellen und noch nie da gewesene Dürren in weiten Teilen Nordamerikas und Europas, Waldbrände in Kalifornien und Skandinavien, schwere Überschwemmungen in Ostafrika, seltene tropische Wirbelstürme in Somalia, Dschibuti, im Jemen und im Oman sowie eine tropische Wirbelsturmsaison, die alle Rekorde bricht. Gleichzeitig sind die wissenschaftlichen Erkenntnisse bezüglich der Auswirkungen des Klimawandels und der Möglichkeiten zur Vermeidung der schlimmsten Folgen heute wichtiger als je zuvor. Der Sonderbericht des IPCC (Weltklimarat) und die jüngste Ausgabe des Emissions Gap Report 2018 des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) haben mehrfach darauf verwiesen, dass die bisher zugesagten Klimaschutzbeiträge weit von dem entfernt sind, was notwendig ist, um die Ziele des Pariser Abkommens zu erreichen. Während das Abkommen das Ziel verfolgt, den globalen Temperaturanstieg deutlich unter 2°C über dem vorindustriellen Niveau zu halten und sich nach Kräften zu bemühen, den Anstieg auf 1,5°C zu begrenzen, würden die bislang zugesagten Emissionsreduktionen bis Ende des Jahrhunderts zu einer Erwärmung von 3-4°C führen. Die weltweiten Emissionen steigen weiterhin und machen 2018 zu einem neuen Rekordjahr.

In diesem Kontext hatten viele gehofft, dass der Abschluss des „Talanoa-Dialogs“, eines Prozesses zur Identifizierung von Möglichkeiten zur Verbesserung der Minderungsanstrengungen (siehe unten) bereits in Katowice erste Früchte tragen würde. Allerdings war keines der in Sachen Treibhausgasemissionen maßgeblichen Länder dazu bereit, den ersten Schritt zu tun. An Klimaschutz-Ambitionen scheint es in den Hauptstädten der Welt dringend zu mangeln, ganz zu schweigen von den Vereinigten Staaten und Brasilien, wo nationalistische Regierungen damit begonnen haben, selbst die unzureichenden Klimaschutzanstrengungen, die es bisher gab, zurückzuführen.

Vor diesem Hintergrund endete zur Überraschung vieler die COP24 am Abend des 15. Dezember 2018 mit der Verabschiedung des Klimapakets von Katowice (Katowice Climate Package). Die darin verankerten Beschlüsse operationalisieren das Pariser Abkommen von 2015 dahingehend, dass detaillierte Leitlinien festgelegt wurden, die ausführen, wie die verschiedenen Elemente des Abkommens umzusetzen sind und insbesondere wie die Länder ihre nationalen Klimaschutzbeiträge (NDCs), also ihre konkreten Zusagen für die Beteiligung am Kampf gegen den Klimawandel, entwickeln und über deren Umsetzung berichten sollen. Weitere Schwerpunkte bilden die finanzielle Unterstützung für Entwicklungsländer und das Verfahren zur Durchführung der ersten „Globalen Bestandsaufnahme“ (Global Stocktake) des Fortschritts bei der Umsetzung der weltweiten Klimaschutzmaßnahmen im Jahr 2023.

Die Leitlinien sind klarer als viele Beobachter es zu Beginn der Konferenz zu hoffen gewagt hatten. Dass sie verabschiedet wurden, ist jedoch nicht mehr als ein Schritt in die richtige Richtung. Der wichtigste Aspekt des Erfolgs von Katowice besteht darin, dass dem Gerangel um das Umsetzungsverfahren ein Ende gesetzt wurde, so dass nun endlich die eigentlichen Aufgaben angegangen werden können: die Verstärkung der nationalen Maßnahmen zum Schutz des Klimas und die Umsetzung bereits bestehender Zusagen.

2 Stärkung der Ambition beim Klimaschutz

Im Ergebnis des Pariser Abkommens sind die Vertragsparteien dazu verpflichtet, bis 2020 neue oder aktualisierte NDCs auf den Weg zu bringen. Angesichts der bisher mangelnden Klimaschutzambitionen in den meisten Ländern stellte sich in Katowice die Frage, ob die Konferenz ein starkes Signal senden würde bezüglich der Notwendigkeit für alle Länder, ihre Beiträge zu intensivieren. Das Pariser Abkommen legt fest, dass die nationalen Klimaschutzbeiträge (NDCs) die „größtmöglichen Ambition“ einer Vertragspartei widerspiegeln muss. Gleichzeitig stellten viele Vertragsparteien infrage, dass sie die Pflicht hätten schon für die erste, ab 2020 gültige Runde der NDCs eine Verschärfung der Ambition vorzunehmen.

Um Einfluss auf das Verfahren der Ambitionssteigerung vor 2020 zu nehmen, führten die Vertragsparteien im Laufe des Jahres 2018 den sogenannten „Talanoa-Dialog“. „Talanoa“ ist ein Konzept, das unter der Präsidentschaft Fidschis bei der Klimakonferenz 2017 eingeführt wurde und einen offenen Gedankenaustausch im Blick hat. Der Prozess endete in Katowice schließlich mit dem „Talanoa Call for Action“, der alle Länder und Akteure zum dringenden Handeln aufruft. Es wurde zudem ein Synthesebericht zu allen erhaltenen Inputs und Diskussionen erstellt, die im Laufe des Jahres stattgefunden haben.

Ein für den Talanoa-Dialog entscheidender Input war der Sonderbericht des IPCC zu dem im Pariser Abkommen vorgesehenen 1,5-Grad-Ziel. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass „jede noch so geringe Erwärmung von Bedeutung“ sei, wie Vertreter des Weltklimarats IPCC bei der Konferenz erklärten. Ob die globale Erwärmung unter 1,5°C oder nur unter 2°C gehalten wird, bedeutet für Mensch und Ökosystem einen gewaltigen Unterschied. Darüber hinaus bewertet der Bericht auch die Emissionspfade zur Erreichung dieser Temperaturgrenzen. Damit gute Chancen bestehen, unter 1,5°C zu bleiben, müssen die weltweiten Emissionen bis 2030 halbiert und bis 2050 auf netto null reduziert werden.

Jedoch verursachten die USA, Saudi-Arabien, Russland und Kuwait erhebliche Verzögerungen und Irritationen in den Verhandlungen in Katowice, indem sie sich einem Beschluss verweigerten, der den Bericht „begrüßt“ hätte. Saudi-Arabien argumentierte, es könne den Bericht nicht begrüßen, da er wesentliche offene Fragen und Unklarheiten enthalte. Letztlich einigten sich die Vertragsparteien darauf, die „rechtzeitige Fertigstellung“ des Berichts zu begrüßen und „baten“ („invited“) die Länder, den Bericht bei ihrer künftigen Arbeit zu berücksichtigen. Der Beschluss „erkennt jedoch die Rolle des IPCC bei der Bereitstellung des wissenschaftlichen Inputs an, um die Vertragsparteien hinsichtlich der Stärkung der globalen Reaktion angesichts der Bedrohung durch den Klimawandel zu informieren“ und verweist darauf, dass der Sonderbericht „den neuesten Kenntnisstand widerspiegelt“.

Da der Talanoa-Dialog parallel zu den offiziellen Verhandlungen stattfand, stellte sich die Frage, inwieweit sein Ergebnis in die offiziellen Beschlüssen der COP einfließen würde. Vor diesem Hintergrund entschieden die Delegierten – anstatt mit Nachdruck eine Verstärkung der Anstrengungen zum Klimaschutz einzufordern –, das Ergebnis des Dialoges wie auch die Inputs und Outputs lediglich „zur Kenntnis zu nehmen“ und forderten die Vertragsparteien dazu auf, „das Ergebnis, die Inputs und Outputs des Talanoa-Dialogs bei der Vorbereitung ihrer nationalen Klimaschutzbei-

träge und bei ihren Anstrengungen, die Durchführung von Maßnahmen noch vor 2020 zu verbessern und ihre Ambitionen zu steigern, zu berücksichtigen.“ Diese unverbindliche Ausdrucksweise wird zum Teil von anderen Passagen des Beschlusses aufgewogen, die die Notwendigkeit ehrgeiziger Bemühungen zur Erreichung der Ziele des Pariser Abkommens bekräftigen und die Dringlichkeit der Steigerung der Klimaschutzambitionen unterstreichen. Darüber hinaus verweist der Beschluss auch auf den Sondergipfel, den der UN-Generalsekretär für 2019 einberufen will, um dort die Ambitionssteigerungen demonstrieren zu können. Schon beinahe komisch klingt hingegen die Formulierung, dass die Vertragsparteien ihre Ambitionen bereits mit ihrer Teilnahme an diesem Gipfel unter Beweis stellen. Natürlich müssen die Vertragsparteien dafür zuerst ihre Hausaufgaben erledigen.

3 Das Pariser Regelwerk

3.1 Leitlinien für die nationalen Klimaschutzbeiträge

Einer der Schlüsselfaktoren der Umsetzungsrichtlinien des Pariser Abkommens sind weitere Spezifikationen hinsichtlich des für die Klimaschutzanstrengungen entscheidenden Instruments: der nationalen Klimaschutzbeiträge (NDCs), die die Vertragsparteien regelmäßig neu vorlegen oder überarbeiten müssen, um ihre Klimaschutzziele und die damit verbundenen politischen Maßnahmen zu kommunizieren. Im Vorfeld der Pariser Konferenz hatten es die Vertragsparteien nicht geschafft, sich auf ein gemeinsames Format sowie auf Informationspflichten in Bezug auf das, was bis dahin noch intendierte nationale Klimaschutzbeiträge (iNDCs) waren, zu einigen.

Daher stellte sich in Katowice für die Vertragsparteien die zentrale Aufgabe, Leitlinien zum Informationsgehalt vorzugeben, um „Vergleichbarkeit, Transparenz und Verständnis“ der nationalen Klimaschutzbeiträge zu gewährleisten. Die Vertragsparteien einigten sich auf eine Liste von Informationspflichten, die erst bei den NDCs der zweiten Runde Anwendung finden. Die Vertragsparteien werden jedoch darüber hinaus dringend angehalten („strongly encouraged“), diese schon bei den Aktualisierungen der ersten NDCs anzuwenden, die ab dem Jahre 2020 in Kraft treten. Die Vorgaben beinhalten:

- Informationen zum Bezugspunkt der Zielsetzung;
- Zeitrahmen und Umsetzungszeitraum;
- Umfang (welche Gase und welche Sektoren sind darin erfasst?)
- den Planungsprozess;
- Annahmen und Methoden;
- Überlegungen dahingehend, ob die NDCs gerecht und ambitioniert sind;
- und darüber, inwiefern die NDCs zu den langfristigen Zielsetzungen des Pariser Abkommens beitragen.

Besonders erwähnenswert ist, dass die Länder verpflichtet sind zu begründen, warum sie ihren Beitrag für gerecht halten. Dies ist vor allem deshalb relevant, weil viele der aktuellen NDCs die erforderliche Zielsetzung nicht erreichen, unabhängig davon, welche Grundsätze Verteilung des verbliebenen Kohlenstoffbudgets zugrunde gelegt werden. Ebenfalls nennenswert ist, was letztlich nicht vereinbart wurde: Frühere Entwürfe enthielten auch Informationen bezüglich Anpassung, Finanzierung, Technologie und Aufbau von Kapazitäten. Selbst wenn diese Elemente von den NDCs nicht ausgeschlossen werden, besteht nun keine Verpflichtung, diese Aspekte in die nächsten NDCs aufzunehmen.

Bei der zweiten Aufgabe in diesem Zusammenhang ging es darum, den Vertragsparteien Leitlinien an die Hand zu geben, die ausführen, wie über die tatsächliche Umsetzung der NDCs berichtet werden soll (siehe auch Transparenzrahmen). Selbstverständlich ist die erste Aufgabe – die genaue Festlegung der Beiträge – entscheidend für die Erfassung der Fortschritte. Auf dieser Grundlage sind die Vertragsparteien ab sofort verpflichtet, die Leitlinien des IPCC zur Bilanzierung der Treibhausgasemissionen zu befolgen oder ihre Methoden zu erklären, falls sie sich für Zielsetzungen entschieden haben, die sich nicht anhand der bereits existierenden und anerkannten Methoden des IPCC bewerten lassen.

Die neuen NDC-Leitlinien werden nicht mit der Tatsache aufräumen, dass die Welt auch weiterhin Äpfel mit Birnen vergleicht, da die Länder höchstwahrscheinlich ihre klimapolitischen Ambitionen auch in Zukunft mit unterschiedlichen Maßstäben darlegen werden. Dennoch werden es uns die in Katowice verabschiedeten Leitlinien ermöglichen, jedes einzelne Stück Obst weitaus besser zu beurteilen.

3.2 Anpassungsmitteilung

Gemäß dem Pariser Abkommen sollten die Vertragsparteien „regelmäßig eine Anpassungsmitteilung (Adaptation Communication), die ihre Prioritäten, ihren Durchführungs- und Unterstützungsbedarf, ihre Pläne und Maßnahmen enthalten kann, vorlegen und auf den neuesten Stand bringen“ (Artikel 7.10 des Pariser Abkommens). Anpassungsmitteilungen dienen nicht nur dazu, die Anpassungsbemühungen sichtbarer zu machen und deren Profil zu schärfen, sondern stärken darüber hinaus die Anpassungsmaßnahmen und die Unterstützung für Entwicklungsländer, verbessern das Wissen und Verständnis hinsichtlich des Anpassungsbedarfs und der Anpassungsmaßnahmen und liefern Input für den Global Stocktake (siehe unten). Die Leitlinie für die Anpassungsmitteilungen ermöglicht ein besseres Verständnis und zeigt Möglichkeiten der Zusammenführung von Informationen hinsichtlich der Pläne und Fortschritte bei globalen Anpassungsbemühungen auf.

In Katowice forderten die Entwicklungsländer, die Leitlinie für Anpassungsmitteilungen der Entwicklungs- und Industrieländer jeweils auszudifferenzieren. Am Ende beschlossen die Vertragsparteien jedoch in Anbetracht der Tatsache, dass eine Anpassungsmitteilung „länderspezifisch und flexibel ist, einschließlich hinsichtlich der Wahl der Mitteilung oder des Dokuments“, gleiche freiwillige Standards im Hinblick auf den Inhalt der Anpassungsmitteilungen für alle Länder zu definieren. Die Anpassungsmitteilungen sollen in einem öffentlichen Register eingetragen werden.

3.3 Der Transparenzrahmen

Der Transparenzrahmen kann als Eckpfeiler des Pariser Abkommens gelten. Er definiert die Regeln, anhand derer die Länder über ihre Treibhausgasemissionen sowie ihren Fortschritt bei der Umsetzung ihrer NDCs berichten müssen, und etabliert ein internationales Verfahren zur Überprüfung der Berichte. Die Schlüsselfrage bestand darin, wie ein gleichermaßen für alle Länder gültiges Berichtssystem etabliert und gleichzeitig Flexibilität für Entwicklungsländer mit Kapazitätsbeschränkungen gewährleistet werden kann.

Den Vertragsparteien gelang in Katowice die Überwindung der strengen Zweiteilung des im Rahmen der Konvention geltenden gegenwärtigen Berichtssystems mit seinen getrennten Berichtsformaten für Entwicklungsländer und Industrieländer. Sie einigten sich darauf, das bestehende System durch gemeinsame Berichterstattungsregeln zu ersetzen, die für alle Länder gelten. Ermöglicht wurde dies aufgrund von Flexibilitätsbestimmungen für Entwicklungsländer mit begrenzten Kapazitäten – ein Konzept, das bereits mit dem Pariser Abkommen eingeführt worden war.

Die für den Transparenzrahmen vereinbarten Regeln verpflichten alle Länder ab 2024 zur Vorlage von Treibhausgasinventaren, zur Bereitstellung von Informationen zum Fortschritt bei der Erreichung ihrer NDCs, wie auch zur Bereitstellung sonstiger Informationen. Bei Vorlage dieser Informationen dürfen Entwicklungsländer mit be-

grenzten Kapazitäten von den einheitlichen Regeln abweichen, müssen jedoch angeben, welche Kapazitätsbeschränkungen für welche Bestimmungen von Bedeutung sind und wie viel Zeit zur Überwindung der Hindernisse benötigt wird. Die Vertragsparteien einigten in Katowice sich auch dahingehend, wie, wann und von wem die alle zwei Jahre von den Vertragsparteien bereitgestellten Informationen geprüft werden: Teams von technischen Sachverständigen prüfen, ob die Berichte mit den Regeln des Transparenzrahmens übereinstimmen und zeigen Verbesserungspotentiale auf. Im Sinne des Pariser Abkommens, das die Festlegung der Klimaschutzbeiträge den Nationalstaaten überlässt, sind die Beurteilung der Angemessenheit der NDCs einer Vertragspartei sowie die Beurteilung der Maßnahmen zur Umsetzung des NDCs von diesen Prüfungen jedoch ausdrücklich ausgeschlossen.

3.4 Global Stocktake: Bestandsaufnahme des internationalen Klimaschutz

Zur Wahrung des Ziels, die Temperaturerhöhung deutlich unter 2°C oder gar 1,5°C zu begrenzen, müssen die Vertragsparteien ihre Ambitionen zum Klimaschutz dringend verstärken. In dieser Hinsicht ist der Global Stocktake von herausragender Bedeutung. Dieser Prozess soll als Katalysator dienen, mit dem Ziel, die Klimaschutzambitionen im Laufe der Zeit zu verstärken. Ab 2023 zieht dieses Verfahren regelmäßig (alle 5 Jahre) Bilanz über den gemeinsamen Fortschritt der Vertragsparteien im Blick auf die Ziele des Abkommens. Diese Beurteilung wiederum soll nationalen Regierungen für die Entwicklung ihrer nachfolgenden nationalen Klimaschutzbeiträge verwertbare Informationen an die Hand geben.

Die Modalitäten für die Globale Bestandsaufnahme sehen drei Phasen vor: die Informationserfassung und Vorbereitung, die technische Bewertung sowie eine politische Phase der „Berücksichtigung von Outputs“. Den Schwerpunkt bilden die drei „Themenbereiche“ – Minderung, Anpassung und Mittel zur Umsetzung und Unterstützung. Es ist bemerkenswert, dass die Vertragsparteien sich nach den erheblichen Auseinandersetzungen ebenfalls darauf verständigen konnten, den Prozess zu öffnen, um auch die Verluste und Schäden in Verbindung mit den negativen Auswirkungen des Klimawandels in die Bewertung einzubeziehen.

Ein weiterer zentraler Streitpunkt war die Frage, ob und inwiefern der Global Stocktake auch Akteuren, die nicht Vertragsparteien sind, Beobachtern und der Öffentlichkeit zugänglich ist. Hierzu beschlossen die Parteien, dass der Global Stocktake „in transparenter Weise und unter Beteiligung von Akteuren, die nicht Vertragsparteien sind, erfolgt.“ Der Text enthält jedoch auch eine Passage, die festlegt, dass „die Inputs *den Vertragsparteien* uneingeschränkt zugänglich gemacht werden“ (eigene Hervorhebung). Diese Formulierung schließt zwar nicht explizit aus, dass die Inputs auch für die breite Öffentlichkeit frei zugänglich sein werden, dennoch rief dieser Satz unter Beobachtern Besorgnis dahingehend hervor, dass der Global Stocktake in einer Art „Geheimniskrämerei“ enden könnte. Dies würde selbstverständlich dem Zweck des Global Stocktake widersprechen: der Förderung einer konstruktive Debatte über ehrgeizige Klimaschutzmaßnahmen und der (Neu-)Ausrichtung der nationalen politischen Agenden für die späteren nationalen Klimaschutzbeiträge (NDCs) an den Zielen des Pariser Abkommens. Zu diesem Zweck ist die inklusive und umfassende Beteiligung der Akteure von zentraler Bedeutung.

3.5 Kooperative Ansätze

Die Verhandlungen zu den marktbasierenden Ansätzen gemäß Artikel 6 des Pariser Abkommens versprachen zunächst einige Fortschritte, als die AILAC-Verhandlungsgruppe, Australien, die Europäische Union, Japan, Kanada, Mexiko, Neuseeland und die Schweiz einen gemeinsamen Antrag vorlegten, wonach bei der Übertragung von Minderungsergebnissen und Emissionsreduktionen nach Artikel 6 entsprechende Anpassungen („corresponding adjustments“) in den Treibhausgasbilanzen der exportierenden Länder vorgenommen werden müssten. Nach Auffassung vieler Akteure – Wissenschaftler und Vertragsparteien gleichermaßen – sind diese Anpassungen eine notwendige Vorbedingung für ein verlässliches Abrechnungsverfahren und um jegliche Doppelzählungen zu vermeiden.

Dieser Schwung hielt jedoch nicht lange vor. Zu Beginn der zweiten Woche hatten die Vertragsparteien bereits etliche Fragen zu den Leitlinien für die kooperativen Ansätze nach Artikel 6.2 behandelt und Elemente für die Regeln, Modalitäten und Verfahren für den in Artikel 6.4. genannten Mechanismus diskutiert – und doch enthielt der Text noch immer etliche Alternativformulierungen und Klammern. Hinzu kam, dass – wie sich bereits bei der Sitzung in Bangkok herausgestellt hatte – es eine erhebliche Anzahl technischer Fragen gibt, die im kommenden Jahr gelöst werden müssen.

Gegen Ende der Konferenz wurde klar, dass sich an der Frage der *corresponding adjustments* entscheiden könnte, ob die Verhandlungen scheitern oder nicht. Namentlich Brasilien, aber auch die Arabische Gruppe wehrten sich vehement und fortlaufend gegen entsprechende Formulierungen zur Gewährleistung der Umweltintegrität und eine transparente Berichterstattung. Eine fehlende Vereinbarung zu den entsprechenden Anpassungen hätte jedoch nicht nur Schlupflöcher für das Abrechnungsverfahren nach dem Pariser Abkommen nach sich gezogen, sondern auch dazu führen können, dass Minderungsergebnisse, die von einzelnen Vertragsparteien für die Erfüllung anderer internationaler Minderungsverpflichtungen zugelassen wurden, etwa im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO), doppelt gezählt werden. Ungeachtet der von der Präsidentschaft vorgeschlagenen Kompromisse dauerten die Auseinandersetzungen bis weit über das geplante Ende der Verhandlungen hinaus. Als trotz verschiedener Kompromissvorschläge immer noch keine gemeinsame Basis gefunden werden konnte, wurde der gesamte Text am Samstagnachmittag zurückgezogen und die Entscheidungen zum Regelwerk für Artikel 6 auf zukünftige SBSTA-Sitzungen vertagt.

3.6 Compliance

Bei der COP24 einigten sich die Vertragsparteien auf ein Verfahren zur Unterstützung der Durchführung und Einhaltung (compliance) der Bestimmungen des Pariser Abkommens gemäß Artikel 15 und setzten eine entsprechende Kommission ein. Die Kommission besteht aus 12 Mitgliedern, wobei jeweils zwei Mitglieder von den fünf UN-Regionen gestellt werden und je ein weiteres die kleinen Inselstaaten und die am wenigsten entwickelten Länder vertritt. Das Verfahren ist das Ergebnis zahlreicher Kompromisse. Einerseits trägt es vermittelnden Charakter (facilitative), setzt vorwiegend auf Unterstützung und Kooperation, ohne der Kommission Straf- oder Zwangsmaßnahmen an die Hand zu geben. Andererseits kann das Verfahren von der

Kommission selbstständig ausgelöst werden, auch ohne das Einverständnis der betroffenen Vertragspartei, wenn sich ein Land nicht an verbindliche Informationspflichten hält. In anderen Fällen, etwa wenn die vorgelegten Informationen anscheinend Unstimmigkeiten enthalten, kann die Kommission das Verfahren nur mit dem Einverständnis der jeweiligen Vertragspartei einleiten.

Das Verfahren weicht insofern von der für das Klimaregime geltenden Anforderung nach einem allgemeinen Konsens ab, als Beschlüsse mit einer Dreiviertelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder gefasst werden können, sofern sämtliche Bemühungen, einen Konsens zu erreichen, erschöpft sind. Maßnahmen, die verhängt werden können, beschränken sich auf Beratung, Hilfe bei der Zuweisung von finanzieller Unterstützung oder die Empfehlung, einen Aktionsplan zu erarbeiten. Die Kommission ist zudem befugt, eigenständig Empfehlungen zu Fragen „systemischer Natur“ auszusprechen, sodass ihr damit tatsächlich eine beratende Funktion zukommt. Schließlich kann die Kommission auch Informationen aus Verfahren, Gremien, Regelungen und Foren, die im Rahmen des Pariser Abkommens bestehen oder diesem Abkommen dienen, anfragen und erhalten.

4 Unterstützung für den Globalen Süden

4.1 Finanzierung

Die finanzielle Unterstützung für Klimaschutzmaßnahmen von Entwicklungsländern wird seit Jahren kontrovers diskutiert. Zu den entscheidenden Aspekten gehört nicht nur der Umfang der Unterstützung, sondern auch die Frage, was als Klimafinanzierung zu definieren ist und wie sowohl die Höhe der von entwickelten Ländern bereitgestellten Mittel als auch deren Nutzung in Entwicklungsländern in der Berichterstattung wiedergegeben werden sollen.

Während die Finanzierung in früheren Sitzungen immer wieder ein wesentlicher Streitpunkt war, kamen die Verhandlungen zu diesem Thema in Katowice zügig voran. Wie zu erwarten war, enthält der Text in seiner Endfassung nur ziemlich weiche Regeln, die den entwickelten Ländern ein hohes Maß an Flexibilität einräumen, wenn es darum geht, was in die Berichterstattung zur Klimafinanzierung einfließen und wie darüber berichtet werden soll: Die Industrieländer übermitteln alle zwei Jahre quantitative und qualitative nicht bindende Informationen, unter anderem über die voraussichtliche Höhe der öffentlichen Finanzmittel, die den Entwicklungsländern zur Verfügung gestellt werden sollen. Schwellenländer, die freiwillig Mittel zur Verfügung stellen, werden ermutigt, dieser Vorgabe ebenfalls zu folgen. Die Länder sollen nicht nur Zuschüsse, Equity-Investitionen und Garantien, sondern auch Darlehen zu vergünstigten (konzessionären) und zu marktüblichen Konditionen in ihre Berichte aufnehmen. Die Berichterstattung zu Zuschussäquivalenten bleibt weiterhin freiwillig. Dies schafft den Entwicklungsländern viel Spielraum bei der Abrechnung von finanzieller Unterstützung. Darüber hinaus verlangt der letztlich verabschiedete Beschluss keine Informationen darüber, welcher Anteil an der Klimafinanzierung neu und zusätzlich ist.

Bei der COP23 in Bonn war bereits ein wichtiger Beschluss zur zukünftigen Architektur der internationalen Klimafinanzierung gefasst worden: Der Anpassungsfonds (Adaption Fund), der ursprünglich im Rahmen des Kyoto-Protokolls eingerichtet worden war, wird künftig unter dem Dach des Pariser Abkommens angesiedelt sein. Der Fortbestand dieses wichtigen Fonds ist damit auch für die Zukunft gesichert. Da die Einnahmen aus dem Clean Development Mechanism (CDM), aus denen sich der Fond bisher speiste, inzwischen nahezu zum Erliegen gekommen sind, ist der Anpassungsfonds seit Jahren auf freiwillige Beiträge aus entwickelten Ländern angewiesen. In Katowice haben die Vertragsparteien beschlossen, dass der Anpassungsfonds mit einem Anteil (share of proceeds) der Erlöse aus dem Mechanismus gemäß Artikel 6.4 des Pariser Abkommens sowie aus öffentlichen und privaten Mitteln finanziert werden soll.

In vorangegangenen COP-Beschlüssen hatten sich die Vertragsparteien darauf geeinigt, ab 2020 für Entwicklungsländer mindestens 100 Milliarden USD zur Klimafinanzierung bereitzustellen. Bei der COP24 haben die Vertragsparteien nun einen Prozess etabliert, der 2020 beginnen und dazu dienen soll, ein neues, erhöhtes, kollektives Zielvolumen für die Klimafinanzierung ab 2025 festzulegen.

4.2 Verluste und Schäden

Mit der Aufnahme der „Verluste und Schäden“ in Artikel 8 des Pariser Abkommens haben die anfälligsten Länder einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Anerkennung der Tatsache gemacht, dass es klimawandelinduzierte Auswirkungen gibt, an die man sich nicht anpassen kann. In Katowice ging es nun vor allem darum, in welchen Bereichen und wie sich das Thema Verluste und Schäden im Regelwerk widerspiegeln soll. Die Entwicklungsländer drängten darauf, das Thema Verluste und Schäden in verschiedene Verhandlungsbereiche einzubeziehen, wobei der Transparenzrahmen, den Global Stocktake und Finanzierungsfragen besonders relevant sind. Die entwickelten Länder wollten dieses Thema hingegen eher dem Themenbereich Anpassung zugeordnet wissen. Schließlich gelang es den Vertragsparteien doch, sich auf eine gewisse gemeinsame Basis zu verständigen und das Thema Verluste und Schäden in mehreren Abschnitten des Regelwerks unterzubringen, einschließlich des Transparenzrahmens und des Global Stocktake. Trotz der eher schwachen Formulierungen kann dies als ein bedeutender Schritt vorwärts gewertet werden. Im Bereich der Klimafinanzierung findet sich jedoch kein expliziter Verweis auf „Verluste und Schäden“, so dass die finanzielle Unterstützung auf die Bereiche Minderung und Anpassung beschränkt bleibt.

5 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Vereinten Nationen sind eine Verhandlungsplattform, keine Weltregierung. Die Verhandlungsmandate der Diplomaten werden in den Hauptstädten festgelegt. Ohne Rücksprache können sie keine Zugeständnisse in Bezug auf ihre Positionen machen. Aus diesem Grund können internationale Konferenzen nur selten Entscheidungen treffen, die nicht zuvor auf nationaler Ebene vorbereitet wurden.

Angesichts der letzten Rückschritte in Schlüsselländern, insbesondere den USA und Brasilien, ist die Annahme verlässlicher Umsetzungsrichtlinien für das Pariser Abkommen keine unbedeutende Errungenschaft. Sie signalisiert, dass die globale Gemeinschaft noch immer in der Lage ist, multilaterale Vereinbarungen abzuschließen und dass die breite Mehrheit der Länder den Klimawandel nach wie vor als ein ernst zu nehmendes Problem sieht. Dabei war es hilfreich, dass die USA ernsthaft an soliden Vorschriften interessiert sind und die Bemühungen daher weitgehend mitgetragen haben. Andererseits wich China teilweise von seiner früheren Position ab, wonach jede Prüfung seiner Leistung einer Verletzung der Souveränität des Landes gleichkäme. Ab 2024 müssen die Länder auf der Grundlage gemeinsamer Regeln über ihre Emissionen und Maßnahmen berichten.

Nichtsdestotrotz bereitet die Annahme der Umsetzungsregeln lediglich den Rahmen für die tatsächlich zu leistende Arbeit vor, nämlich echte Reduzierungen. Nur eine Handvoll Länder verkündete in Katowice, ihre Beiträge stärken zu wollen, darunter Indien, Kanada, die Ukraine und Jamaika. Deutschland schnitt besonders schlecht ab, da es im Rahmen einer Bestandsaufnahme für die vor 2020 vorgesehenen Maßnahmen zugeben musste, dass es seine Emissionsziele für 2020 deutlich verfehlen wird. Deutschland hatte ebenfalls dazu beigetragen, eine Anstrengung seitens der Europäischen Kommission zu verhindern, die für 2030 geforderte EU-Zielsetzungen zu stärken. Mit einer Ankündigung zum Kohleausstieg hätte Deutschland einen positiven Impuls setzen können, doch die Verzögerungen bei der Arbeit der „Kohlekommission“, die den Auftrag hat, einen entsprechenden Plan vorzulegen, führte zu einer weiteren verpassten Gelegenheit, wieder als Klima-Vorreiter wahrgenommen zu werden.

Da die Verhandlungen über die Umsetzungsrichtlinien für das Pariser Abkommens inzwischen (weitgehend) abgeschlossen sind, ist es nun möglich, sich auf die Verstärkung der Klimaschutzambitionen zu konzentrieren. Zu diesem Zweck beruft UN-Generalsekretär Guterres 2019 einen Sondergipfel zum Klimawandel ein. Dieser Gipfel und der unter der Ägide der Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) stattfindende fortlaufende Prozess werden hoffentlich dazu beitragen, die nationalen Diskussionen über ambitioniertere Klimaschutzziele zu mobilisieren.

Ein paar Dutzend Länder der „High Ambition Coalition (HAC)“, die bei der Pariser Konferenz gebildet wurde, versprochen, ihre Klimaschutzambitionen bis 2020 „hochzufahren“, z.B. durch eine Verbesserung ihrer nationalen Klimaschutzziele (NDC), durch Förderung kurzfristiger Maßnahmen und durch Annahme langfristiger Strategien für eine emissionsarme Entwicklung. Es sollte jedoch darauf hingewiesen werden, dass die HAC bislang nur konstituiert wurde und sich neu konstituiert hat, um den Verhandlungsprozess unter UNFCCC zu retten. Nun, da die Arbeit zur Ver-

einbarung von Regeln größtenteils getan ist, bedarf es vielmehr einer Handlungskoalition, die sich einer tatsächlichen Reduzierung der derzeitigen Emissionen verpflichtet fühlt. Daher wäre es sinnvoll, die HAC umzubauen und ihr mehr Stabilität zu verleihen, um den Prozess während des gesamten Jahres und nicht nur an den letzten Tagen einer „Alles-oder-nichts-COP“ beeinflussen zu können.

Die COP24 hat somit unter Beweis gestellt, dass der konsensbasierte Prozess beim Klimaregime gemeinsame Regeln für die Bewertung, Beobachtung und Mitteilung von Informationen liefern kann. Das ist keine kleine Errungenschaft, da eine fundierte Informationsbasis für ernsthafte Maßnahmen unerlässlich ist. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob das Pariser Abkommen die in es gesetzten Hoffnungen zu erfüllen vermag – ob es nämlich in der Lage ist, alle Länder in einen Prozess einzubinden, mit dem sich die Treibhausgasemissionen schnell genug reduzieren lassen, um die Welt auf einem sicheren Weg zu halten.