

Nationale Klimabeiträge (NDCs)

Hintergrund

Das Pariser Klimaabkommen

Das Pariser Abkommen stellt einen Wendepunkt in der internationalen Klima- und Entwicklungspolitik dar. Erstmals gibt es eine rechtlich bindende Übereinkunft mit Verpflichtungen für alle Vertragsstaaten. Im Dezember 2015 wurde mit dem Abschluss des Pariser Klimaabkommens vereinbart, die globale Erderwärmung auf deutlich unter 2°C und wenn möglich, auf 1,5°C, bezogen auf das vorindustrielle Niveau, zu begrenzen. Alle 197 Vertragsparteien des Pariser Abkommens haben sich verpflichtet, sogenannte nationale Klimabeiträge (Nationally Determined Contributions - NDCs) vorzulegen, die periodisch überprüft und sukzessive fortgeschrieben werden sollen.



Das Pariser Abkommen ist für alle UNFCCC Vertragsparteien verbindlich (Foto: GIZ/Nieters)

Das Pariser Abkommen trat im November 2016 in Kraft, nachdem 55 Staaten, die zudem mindestens 55 % der Emissionen verursachen, die Ratifizierung abgeschlossen hatten - darunter auch Deutschland und die EU

(Stand der Ratifikationen: 174 Staaten von insgesamt 197 Vertragsparteien, Quelle UNFCCC). Nachdem die USA das Abkommen unter Obama zunächst ratifiziert hatten, hat US-Präsident Trump am 1. Juni 2017 den Rückzug aus dem Abkommen verkündet - der Austritt wird 2020 wirksam. Der Schwerpunkt der meisten NDCs liegt auf sektoralen oder gesamtwirtschaftlichen Emissionsreduktionszielen und Maßnahmen. Die vorliegenden NDCs beinhalten neben Minderungszielen auch Ziele und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Die Ambition der eingereichten NDCs ist für Begrenzung der Erderwärmung auf unter 2°C allerdings nicht ausreichend. Im Abkommen wurde deshalb ein Mechanismus zur kontinuierlichen Überprüfung, Ambitionssteigerung und Revision der NDCs verankert. Bis Ende 2018 soll das Regelwerk dafür ausgearbeitet werden. Alle fünf Jahre werden die eingereichten NDCs der einzelnen Länder vom Klimasekretariat des UNFCCC in einem transparenten Verfahren daraufhin überprüft, ob der kollektive Fortschritt zum globalen Ziel ausreichend ist. Gleichzeitig werden die Länder dazu ermutigt, ihre Klimaziele zu erhöhen.

Die Aufteilung von Verantwortlichkeiten in der Steuerung zur NDC Umsetzung wird aktuell in vielen Ländern kontrovers diskutiert. Erschwerend kommt hinzu, dass die aktuellen NDCs in sehr unterschiedlicher Qualität vorliegen. Eine Reihe an Staaten hat klare und nachvollziehbare Minderungsziele formuliert. Einige Staaten benennen z.B. unterschiedliche Basisjahre als Bezugszeitpunkt, zu denen sie ihre Emissionen begrenzen oder reduzieren wollen. Andere nennen als Ziel, wie viel weniger Treibhausgas künftig pro Einheit des Bruttoinlandsproduktes oder pro Einwohner ausgestoßen werden sollen. Das kann im Einzelnen bedeuten, dass ihr Treibhausgasausstoß künftig steigt, weil das Wirtschafts-

wachstum die Einsparungen kompensiert. Wieder andere Staaten benennen einen Zeitpunkt, ab dem die Emissionen nicht weiter steigen sollen (peak year). Das alles ist bei der Projektkonzeption sowie bei der Weiterentwicklung unserer Beratungsangeboten zu berücksichtigen. Anpassung an die Folgen des Klimawandels genießt mit dem Pariser Abkommen erstmals dasselbe politische Gewicht wie die Minderung von Treibhausgas (THG) Emissionen. Das Anpassungsziel des Pariser Abkommens beinhaltet die Verbesserung von nationalen Anpassungskapazitäten (National Adaptation Process - NAP) sowie die Verringerung der Verwundbarkeit gegenüber den Folgen des Klimawandels. Zum Umgang mit Schäden und Verlusten durch den Klimawandel (Loss&Damage) wurde im Pariser Abkommen vereinbart, dass die Staaten weltweit enger zu Fragen des Risikomanagements zusammenarbeiten sollen. Generelle Haftungsverpflichtungen in Verbindung mit historischen Emissionen von Industrieländern sind im Pariser Abkommen allerdings explizit ausgeschlossen.

Klimafinanzierung ist für die Erreichung dieser Ziele unabdingbar. Mit dem Pariser Abkommen wird die internationale Klimafinanzierung ausgebaut. Bereits 2009 verpflichtete sich die internationale Gemeinschaft, ab 2020 pro Jahr gemeinsam 100 Milliarden USD an öffentlichen und privaten Mitteln zu mobilisieren. In 2016 legten die Industrieländer zur Klimakonferenz in Marrakesch einen Fahrplan zum sogenannten 100-Milliarden-USD-Ziel vor. Eine Balance von Mitteln für Anpassung und Minderung wird angestrebt. Neben den Industrieländern werden auch andere Vertragsparteien sowie der Privatsektor aufgefordert, bis 2025 auf freiwilliger Basis finanzielle Beiträge zu leisten. Mehrere Entwicklungs- und Schwellenländer haben bereits Einzahlungen in den Grünen Klimafond (Green Climate Fund) geleistet. Ab dem Jahr 2026 soll ein neues 100 Milliarden US-Dollar übersteigendes Finanzierungsziel aufgelegt werden, an dem sich auch die Schwellenländer verbindlich beteiligen sollen. Die Bundesregierung hat angekündigt, die Klimafinanzierung zu verdoppeln, von 2 auf 4 Mrd. Euro bis 2020. Insgesamt strebt die Bundesregierung einen deutschen Anteil von mindestens 10 Milliarden USD am globalen 100 Milliarden Ziel im Jahr 2020 an.

Die NDCs sind zentral für die Ausgestaltung der klimarelevanten internationalen Zusammenarbeit mit den Partnerländern. Programme und Vorhaben, die einen Beitrag zur Umsetzung der NDCs leisten, sollen zudem kohärent mit Maßnahmen zur Erreichung der Ziele für Nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 wirken. Die Bundesregierung hat auf der Klimakonferenz in Mar-

rakesch (COP22) deutlich gemacht, dass die nationalen Beiträge zu den Klimazielen (NDC) zusammen mit den globalen Entwicklungszielen (SDG) prioritäre Grundlagedokumente der deutschen bilateralen Zusammenarbeit sein werden.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit BMU haben gemeinsame Maßnahmen zur Verbesserung der Kohärenz der deutschen klimapolitischen Entwicklungszusammenarbeit beschlossen, u.a. die NDC Partnerschaft. Das BMZ will die NDC Umsetzung zum Gegenstand der bilateralen Regierungsverhandlungen machen. Das BMU richtet die Internationale Klimaschutzinitiative (IKI) verstärkt auf die NDC-Umsetzung in Partnerländern aus.

Die GIZ führt derzeit im Auftrag von BMZ und BMU weltweit im gemeinnützigen Bereich Projekte mit einem Auftragsbestand von ca. 4 Mrd. Euro durch. Insgesamt ca. 35% des Portfolios nennen die Minderung von Treibhausgasemissionen oder der Anpassung an den Klimawandel in ihrem Zielsystem.



Das BMU und Costa Rica tauschen sich zur NDC Umsetzung aus (Foto: BMU 2017)

Die NDC-Partnerschaft

Auf der 22. Klimarahmenkonferenz (COP22) in Marrakesch wurde eine globale Partnerschaft zur Umsetzung der nationalen Klimaschutzbeiträge (NDC Partnerschaft) ins Leben gerufen. Diese Initiative wurde unter der gemeinsamen Federführung des BMZ und des BMU zusammen mit Marokko und anderen Industrie- und Entwicklungsländern lanciert. Ziel dieser Partnerschaft ist es, Entwicklungs- und Schwellenländer dabei zu unterstützen, Klima- und Entwicklungsziele zusammenzuführen und mithilfe bi- und multilateraler Geberprogramme koordiniert umzusetzen. Der Partnerschaft gehören derzeit 72 Länder und 15 internationale und regionale Organisationen an.

Unsere Standpunkte

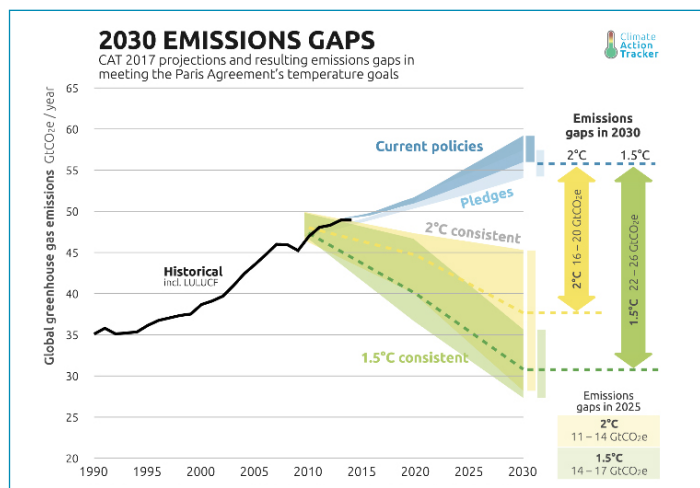
Vor diesem Hintergrund vertritt die GIZ die folgenden Standpunkte:

■ **Die Umsetzung der NDCs ist eine Chance für die internationale Zusammenarbeit.** Die politische Relevanz der NDC in der internationalen Kooperation und dem damit verbundenen erhöhten politischen Anspruch der Bundesregierung an die NDC Umsetzung bedeutet erhöhte Anforderungen bei Beratung laufender Vorhaben und auch bei Erstellung neuer Projektangebote. Bei der Weiterentwicklung des Klima Portfolios ist stärker auf die NDC Umsetzung zu achten. Dafür notwendig sind die Integration von Klimaaspekten in mittel- und langfristige Entwicklungsplanung sowie in nationale Planungs- und Rechtssysteme, die Verbesserung der Kohärenz häufig konkurrierender Sektorpolitiken, angemessene Strukturen in der Steuerung der NDC Umsetzung, verbesserte nationale Monitoring- und Evaluierungssysteme sowie innovative Finanzierungsinstrumente.

■ **Die NDC Umsetzung ist eine interdisziplinäre Aufgabe.** Eine der zentralen Vereinbarungen des Pariser Abkommens besteht in der NDC Umsetzung in relevanten Sektoren. Eine NDC Umsetzung muss interdisziplinär und gemeinsam mit allen klimarelevanten Sektoren konzipiert und geplant werden (Mainstreaming). Darüber hinaus sind Moderations- und Mediationsprozesse zu unterstützen. Neben Energie und Verkehr spielen andere Verursachensektoren wie z.B. Industrie, Abfall, Städte sowie Land- und Forstwirtschaft eine wichtige Rolle für den Klimaschutz. Im Anpassungskontext sind neben der Landwirtschaft außerdem Wasser, Klimarisikomanagement und nachhaltiges Ressourcenmanagement sowie Gesundheit zentrale Handlungsfelder.

■ **Zur Steigerung des Ambitionsniveaus ist eine transparente Berichterstattung notwendig:** Die im Pariser Klimaabkommen enthaltenen konkreten Beschlüsse zur Steigerung des Ambitionsniveaus der NDCs müssen durch eine verbesserte Wirkungsmessung sowie transparente öffentliche Berichterstattung (Enhanced Transparency Framework – ETF) zwischen den einzelnen Beiträgen der Länder vergleichbar gemacht werden. Transparenz ist derzeit der einzige Mechanismus für die transparente Wirkungsmessung und Berichterstattung in Bezug auf Ambitionssteigerungen. Sonstige Sanktionsmöglichkeiten existieren nicht.

■ **Die Beteiligung des Privatsektors ist ein wesentlicher Faktor zur erfolgreichen NDC Umsetzung.** Zukünftige öffentliche und private Investitionen sollen von kohlenstoffintensiven Technologien hin zu einer emissionsarmen und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähigen Entwicklung gelenkt werden. Die Privatwirtschaft kann und soll einen erheblichen Beitrag leisten. Die dafür notwendigen Anreizstrukturen für erhöhte Investitionen in Infrastrukturprojekte, Energiesysteme, Energieeffizienz oder auch urbane Mobilität müssen verbessert werden. Ökonomische Instrumente, wie z.B. CO2 Steuern (Carbon Pricing) oder auch nationale oder regionale Emissionshandelssysteme sind wichtige Ansätze in der internationalen Diskussion zur besseren Einbeziehung marktwirtschaftlicher Instrumente und damit zur Erreichung der Klimaziele. Mit innovativen Partnerschaften mit der Wirtschaft kann Technologie- und Know-how-Transfer zum Aufbau einer klimascho-nenden Wirtschaft unterstützt werden.



Zur Erreichung der Klimaziele ist eine Ambitionssteigerung notwendig (Quelle: Climate Action Tracker)

Unsere Handlungsempfehlungen

Nach Ansicht der GIZ sind dies die wichtigsten Handlungsempfehlungen:

■ **Weiterentwicklung bestehender Leistungs- und Beratungsangebote für die NDC Umsetzung:** Wir empfehlen, bestehende Leistungs- und Beratungsangebote der Technischen Zusammenarbeit stärker auf die NDC Umsetzung auszurichten. Dafür notwendig ist z.B. bestehende Sektorpläne besser mit nationalen sowie internationalen Finanzierungsinstrumenten zu verzahnen, nationale Steuerungsmechanismen sowie

Mediationsprozesse zu etablieren oder auch eine stärkere Beteiligung von Privatsektor und Zivilgesellschaft mit Blick auf notwendige Verhaltensänderungen. Bei der sektoralen Beratung hat die Internationale Kooperation weitreichende und gute Erfahrungen in transformativen Ansätzen aufzubieten. Auf der anderen Seite fehlt es oftmals noch an verbesserter Sektorkoppelung und –kohärenz sowie Zugang zu nationaler und internationaler Finanzierung.

■ **Interdisziplinäre Integration in klimarelevante Sektoren:** Eine der zentralen Herausforderungen des Pariser Abkommens besteht in der NDC Umsetzung in klimarelevanten Sektoren (Mainstreaming), insbesondere in Sektoren wie Energie und Verkehr, Abfall und Ressourceneffizienz, Landwirtschaft sowie Stadtentwicklung. Wir empfehlen deshalb, die jeweiligen Sektorstrategien und –programme hinsichtlich NDC Umsetzung zu überprüfen und zu aktualisieren. Es gibt eine Reihe von erfolgreichen Beispielen: die Verknüpfung der NDC mit einer mittel- und langfristiger Landesplanung ist z.B. in Costa Rica gelungen, In Indonesien wird die NDC Umsetzung mit der nationalen Finanz- und Haushaltsplanung verknüpft. In Marokko, Tunesien und auch Mexiko wird erfolgreich mit nationalen Steuerungsstrukturen (integrated climate governance) gearbeitet. Nur eine verbesserte Kohärenz von Klima- und Sektorpolitik kann zur nationalen Implementierung der NDC beitragen.

■ **Definition von Instrumenten und Prozessen zur Ambitionssteigerung der NDC:** Die Weiterentwicklung nationaler Prozesse und Instrumente zur Steigerung des Ambitionsniveaus soll bis Ende 2018 erfolgt sein. Wir empfehlen, bei allen NDC bezogenen Vorhaben in Partnerländern, insbesondere einen Fokus auf den Ambitionssteigerungsmechanismus sowie damit zusammenhängend auf die nationale Berichterstattung an die UNFCCC zu legen. Die vorhandenen Kompetenzen zu Kooperations- und Lernprozessen sollten bei Weiterentwicklung von Methoden und Instrumenten zur NDC Umsetzung besser und fachübergreifend genutzt werden.

■ **Mobilisierung privater Klimafinanzierung:** Für die NDC Umsetzung ist die Mobilisierung von öffentlichem aber auch privatem Kapital ein entscheidender Erfolgsfaktor. Wir empfehlen deshalb bei der Konzeption aller NDC relevanten Vorhaben, die Mobilisierung von Kapitalmarktmitteln und Hebelung privater Klimafinanzierung von vorne herein mit einzuplanen. Damit einhergehend empfehlen wir außerdem, zur NDC Umsetzung und damit zur Erreichung der Ziele des Pariser Abkommens eine bessere und effizientere Verzahnung von technischer und finanzieller Kooperation einzuplanen (siehe auch Positionspapier Klimafinanzierung).

■ **Verbesserung der öffentlichkeitsrelevanten Wirkungsdarstellung:** Die Darstellung, Berichterstattung und Kommunikation relevanter Wirkungen im Klimabereich in der breiten Öffentlichkeit ist international eine Herausforderung. Zur besseren Wahrnehmung und damit Legitimation der Wirkungen empfehlen wir, eine öffentlichkeitswirksame Darstellung von Wirkungen auf Projekt-, Landesebene im Klimabereich vorzusehen. Ein Beispiel dafür ist die Aufarbeitung von Erfolgsgeschichten im sogenannten Talanoa Dialog, ein partizipativer und an die breite Öffentlichkeit gerichteter Prozess, der im Rahmen des Pariser Abkommen zur Steigerung des Ambitionsniveaus eingerichtet worden ist.

Innovationen

Zur erfolgreichen Umsetzung der NDC in den Partnerländern bedarf es verstärkt an neuen und innovativen Ideen zur Ausgestaltung erforderlicher transformativer Prozesse. Die GIZ sollte sich unternehmensweit verstärkt mit neuen Ansätzen auseinandersetzen. Insbesondere digitale Lösungen, wie z.B. APPs zur verbesserten Düngung im Kaffeesektor in Zentralamerika oder auch sogenannte Internet gestützte Ansätze, wie z.B. Blockchain zur Vermarktung lokal erzeugter Solarenergie können zu einer erfolgreichen NDC Umsetzung beitragen.

Impressum

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft
Bonn und Eschborn

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Deutschland
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15
E info@giz.de
I www.giz.de

Verantwortlich/Kontakt:
Andreas Nieters
KC Klima und Umweltpolitik
E Andreas.Nieters@giz.de

Beteiligte:
Ulla Flossmann-Kraus, Gwendolin Aschmann, Anna Hennecke, Hanna Reuter, Inga Zachow, Sven Egbers, Steffen Menzel, Sebastian Wienges, Axel Olearius

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Eschborn 2018