

Nationale Minderungsbeiträge und MRV – die politische Bedeutung technischer Regeln



Hintergrundpapier für das zweite Fachgespräch der Reihe des Umweltbundesamts „Klimaschutz verbessern – Paris und darüber hinaus“ am 23. Juni 2015

Ralph Bodle, Lena Donat, Matthias Duwe und Ennid Roberts

Nach dem gegenwärtig absehbaren Stand der Verhandlungen wird das Pariser Abkommen politische Kernpunkte festlegen und die jeweiligen Beiträge verankern, aber nur geringe technische und rechtliche Detailtiefe erreichen. Gleichzeitig gibt es **fast keine inhaltlichen oder strukturellen Vorgaben für INDCs** oder einen vereinbarten Prozess zum Vergleich und zur Diskussion der INDCs vor Paris.

Die Flexibilität bei der Formulierung von INDCs (und späteren NDCs) erleichtert zwar vielleicht vielen Staaten die Teilnahme an einem neuen Klimaregime. Andererseits sind die einzelnen Beiträge so unterschiedlich formuliert, dass es schwer verständlich ist oder vage bleibt, was genau eine Vertragspartei meint oder verspricht, wie man die Umsetzung überprüfen könnte, und was die Summe der Beiträge global bedeutet. Dafür sind Transparenz und Regeln im Detail erforderlich. **Die hohe „politische Flughöhe“ des Abkommens passt insofern nicht zur erforderlichen technischen Detailtiefe.** Wie kann man diese trotzdem insoweit erreichen, um die einzelnen, sehr unterschiedlich formulierten Beiträge zu verstehen, zu vergleichen und im Hinblick auf die 2 Grad-Obergrenze einzuordnen?

Das Thema MRV (monitoring, reporting and verification) ist der technische Kern hinter den Minderungsleistungen und weiteren, z.B. finanziellen Beiträgen. Dennoch wird es in den Verhandlungen politisch oft vernachlässigt, weil es als zu technisch erscheint. Das gilt nicht zuletzt in der Endphase der Verhandlungen, wenn die politische Ebene übernimmt. MinisterInnen müssten das Thema hinreichend verstehen und bereit sein, dafür politisches Kapital aufzuwenden und dies der Öffentlichkeit zu vermitteln. Ähnliche Probleme bestehen auch in der begleitenden Fachdiskussion. **Wie kann man technische Transparenzregeln politisch relevant machen?**

Es gibt in den Verhandlungen zwar weitgehenden zumindest grundsätzlichen Konsens, dass Regeln zur „Transparenz“ ein Bestandteil des neuen Regimes sein sollen, und dass das neue MRV-System auf dem bisherigen aufbauen soll. Das ist jedoch leichter gesagt als getan. Das gegenwärtige MRV-System beruht auf mehreren individuellen Berichtspflichten und wurde über viele Jahre nach Inhalt und Verfahren im Detail ausgestaltet (der folgende Abschnitt enthält einen schematischen Überblick über das bestehende System). Es birgt einige Probleme und **lässt sich nicht unbedingt bzw. ohne weiteres auf das soweit absehbare neue Klimaregime übertragen oder anwenden:**

- **Anwendbarkeit der Regeln auf das neue Klimaregime und INDCs:** Es ist unklar, welche der bestehenden Regeln überhaupt für INDCs gelten.
- **Unterschiedlichkeit der Beiträge:** Die große Flexibilität, welche die Lima Entscheidung und voraussichtlich auch das Pariser Abkommen für die Formulierung von INDCs gewähren, führt zu einer großen Bandbreite unterschiedlicher INDCs. Das gegenwärtige MRV-System ist jedoch nicht für eine solche Bandbreite verschiedener Beiträge ausgelegt. Demnach stellt sich die Frage, welche der bestehenden MRV-Regeln auf INDCs angewendet werden können und sollen, etwa zur Anrechnung von Minderungsleistungen.

- **„Firewall“ und Differenzierung:** Das gegenwärtige MRV-System baut auf der klaren rechtlichen und tatsächlichen Trennung von Annex I (AI) und Nicht-Annex-I (NAI) Vertragsparteien auf. Zwar sollten in den letzten Jahren, insbesondere mit den Entscheidungen von COP16 in Cancun 2010, grundsätzlich MRV auch für Entwicklungsländer gestärkt werden. Allerdings unterscheiden sich die Regeln für Entwicklungsländer nach wie vor im Detail und in der tatsächlichen Anwendung von denen für Industrieländer. Diese Zweiteilung könnte für MRV im zukünftigen Klimaregime unpassend sein.
- **Inhalt und Anwendungsbereich:** Es geht nicht nur um Transparenz bei Minderung, sondern auch bei Unterstützung und Finanzierung sowie eventuell neu auch bei Anpassung – Aspekte, die im bisherigen System nicht enthalten sind oder ebenfalls an das neue Klimaregime angepasst werden müssten.

Für das Ergebnis von Paris stellen sich vor diesem Hintergrund unter anderem folgende übergreifende Fragen. Diese würden wir gerne im Rahmen des Fachgesprächs mit Ihnen diskutieren:

- Die sehr weitgehende Flexibilität bei der Formulierung von INDCs bedeutet potenziell einen hohen **Aufwand** für ein sinnvolles MRV von INDCs. Was bedeutet dies für die Verhandlungen und für das neue Regime?
- Genügt es, das bestehende MRV-System zu übernehmen und in Paris dazu weitere Mandate und Arbeitsaufträge zu vereinbaren? Welcher Art müssten diese **Arbeitsaufträge** sein, um die Beiträge individuell und global bewerten zu können?
- Was würde es bedeuten, wenn bestimmte Elemente in Paris **nicht vereinbart** oder verankert werden?
- Wie kann man vermeiden, dass lediglich ein **Feigenblatt-MRV** auf den Weg gebracht wird, das jedoch keine echte Transparenz herstellt?
- Bedeuten die voraussichtlichen grundsätzlichen Änderungen im Klimaregime auch eine grundsätzliche **Änderung der Funktion** und der Ausgestaltung von MRV?

Das zweite Fachgespräch geht von den bis dahin vorliegenden INDCs aus und zeigt Probleme auf, die sich aus dem so genannten „bottom-up“ Ansatz für Aussagekraft und Vergleichbarkeit der jeweiligen Beiträge ergeben. Auf dieser Grundlage wollen wir diskutieren, wie man die zentralen technischen Fragen von Anrechnung, Berichterstattung und Überprüfung politisch sinnvoll einbringen kann.

Die folgenden Anhänge geben einen schematischen Überblick über das bestehende MRV-System und weiterführende Links mit Details

Anhang 1: Überblick über das bestehende MRV-System

Das gegenwärtige MRV System beruht im Kern auf mehreren individuellen Berichtspflichten der Vertragsparteien zu verschiedenen Themen. Es regelt, welche Informationen an das UNFCCC Sekretariat zu berichten sind, nach welcher Methodik, und was mit den berichteten Informationen geschieht. Die Berichtspflichten sind teilweise bereits in der UNFCCC angelegt, teilweise in späteren Entscheidungen. Das Kyoto-Protokoll enthält zusätzliche Berichtspflichten für KP-Vertragsparteien mit Minderungszielen in Annex B.

Das Grundmodell besteht schematisch gesehen aus **drei Stufen: Bericht, technische Überprüfung und Folgeprozess** mit (politischer) Bewertung oder Diskussion: Zum Beispiel folgt auf den Nationalbericht einer Vertragspartei eine technische Überprüfung durch ein Expert Review Team. Das Sekretariat erstellt regelmäßig Zusammenfassungen der Nationalberichte, die in der SBI und der COP diskutiert werden. Zu den einzelnen Stufen gibt es jeweils Richtlinien zum Ablauf und weiteren Details. Die Richtlinien werden in Form von COP-Entscheidungen angenommen. Auf allen Stufen bestehen **unterschiedliche Regeln für AI und NAI Vertragsparteien**.

Zusätzlich zu den individuellen Berichten der einzelnen Vertragsparteien gibt es teilweise **Überblicksberichte** des Sekretariats oder anderer UNFCCC-Institutionen. Beispielsweise hat das Standing Committee on Finance (SCF) seit 2011 den Auftrag, alle zwei Jahre einen Überblick und eine Bewertung der Finanzierungströme zu erstellen. Den ersten Bericht legte das SCF zur COP19 in Lima 2014 vor.

Reading list - Material

UNFCCC Einstiegswebseiten zu MRV:

- http://unfccc.int/national_reports/items/1408.php
- <http://unfccc.int/focus/mitigation/items/7173.php>

AI

- Berichte und Überprüfung:
http://unfccc.int/national_reports/reporting_and_review_for_annex_i_parties/items/5689.php

NAI

- Berichte: http://unfccc.int/national_reports/non-annex_i_natcom/items/8528.php
- Überprüfung: http://unfccc.int/national_reports/non-annex_i_natcom/items/8539.php

UNFCCC Sekretariat, Handbook on measurement, reporting and verification for developing country parties, 2014 (via unfccc.int)

Current review processes under the Convention and the secretariat's experience with coordinating reviews of national communications and national greenhouse gas inventories. Technical paper; FCCC/TP/2012/8 (via unfccc.int)

Existing international methodologies for the reporting of financial information. Technical paper by the Secretariat, 30 October 2012, FCCC/TP/2015/2 (via unfccc.int)

Standing Committee on Finance, Biennial assessment and overview of climate finance flows, SCF/2015/9/6,
http://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/items/7561.php

	Annex-I	Non-Annex-I
GHG-Inventories	<p>Bericht</p> <ul style="list-style-type: none"> - jährlich - eigenständige Berichtspflicht, 2 Jahre zurück - Methodik und nationales System zur Erhebung der Daten <p>Überprüfung</p> <ul style="list-style-type: none"> - „Review“ jährlich durch internationales Expert Review Team <p>Diskussion</p> <ul style="list-style-type: none"> - in SBI bzw. COP 	<p>Bericht</p> <ul style="list-style-type: none"> - de facto keine eigenständige Berichtspflicht nur Zusammenfassung in NatCom, ohne Datengrundlage - seit COP16 Cancun: als Teil der Überprüfung der zweijährigen Berichte (BURs) - 4 Jahre zurück - inhaltlich schwächer als für AI <p>Überprüfung</p> <ul style="list-style-type: none"> - als Teil der zweijährigen BUR <p>Diskussion</p> <ul style="list-style-type: none"> - als Teil der zweijährigen BUR
National Communications	<p>Bericht</p> <ul style="list-style-type: none"> - alle 4 Jahre - Umsetzung - zusammengef. Treibhausgasinventar - Finanzierung <p>Überprüfung</p> <ul style="list-style-type: none"> - „Review“ durch internationales Expert Review Team <p>Bewertung</p> <ul style="list-style-type: none"> - in SBI bzw. COP 	<p>Bericht</p> <ul style="list-style-type: none"> - alle 4 Jahre - Treibhausgasinventar (4 Jahre zurück) - inhaltlich schwächer als für AI <p>Überprüfung</p> <p>-/-</p> <p>Diskussion</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zusammenfassungen des Sekretariats zuletzt 2005; de facto keine Diskussion in SBI
Zweijährige Berichte (2010 in Cancun vereinbart)	<p>Bericht („biennial report“- BR)</p> <ul style="list-style-type: none"> - alle zwei Jahre; ab 1.1.2014 - Minderung - gewährte Unterstützung (tabellarisch) <p>Überprüfung - „International Assessment and Review“</p> <ul style="list-style-type: none"> - durch Technical Team of Experts <p>Bewertung</p> <ul style="list-style-type: none"> - „Multilateral Assessment“ in SBI bzw. COP 	<p>Bericht („biennial update report“ - BUR)</p> <ul style="list-style-type: none"> - alle zwei Jahre, ab Dezember 2014 - aktualisiertes Treibhausgasinventar - Minderung - benötigte und erhaltene Unterstützung - inhaltlich schwächer als für AI - Flexibilität für LDCs und SIDS <p>Überprüfung - „International Consultation and Analysis“</p> <ul style="list-style-type: none"> - durch internationales Expert Review Team <p>Diskussion</p> <ul style="list-style-type: none"> - in SBI bzw. COP („facilitative sharing of views among Parties“)

Tabellarischer Überblick: Individuelle Berichte

