

HINTERGRUNDPAPIER

Inklusiv, sicher und ambitioniert? Der Klimagipfel von Glasgow in Zeiten der Corona-Pandemie

Anforderungen und Erwartungen an die COP26

Rixa Schwarz, David Ryfisch, Christoph Bals, Bertha Argueta, Anne Gläser, Julia Grimm, Vera Künzel, Stefan Rostock, Laura Schäfer, Manfred Treber

Zusammenfassung

Nach der Corona-bedingten Verschiebung um ein Jahr findet der 26. Klimagipfel – die COP26 – vom 31. Oktober bis 12. November 2021 im schottischen Glasgow statt. Die COP26 wird oft als wichtigste seit dem Beschluss des Pariser Klimaabkommens im Jahr 2015 gehandelt. Ihr Kontext ist hochkomplex: Der Gipfel erfordert die rechtzeitige Verteilung von Impfstoffen, gerechte Quarantäneregeln und sichere Hygienestandards sowie ein funktionierendes Online-Tool, um während der Pandemie im Hybridformat eine inklusive Teilnahme aller zu ermöglichen.

Politisch sind die Anforderungen nicht geringer. Ein Sommer der Extremwetter, der jüngste Bericht des Weltklimarats IPCC und in Deutschland auch eine Bundestagswahl, die stärker als je zuvor vom Klimathema geprägt war, erhöhen die Erwartungen an wichtige Ergebnisse und Beschlüsse. Von den Staaten wird erwartet, dass sie gleich zu Beginn nachgebesserte Langfristziele, Kurzfristziele und –aktivitäten vorlegen und eine erhöhte Klimafinanzierung ankündigen. Unter der britischen COP-Präsidentschaft wird außerdem mit konkreten Beschlüssen gerechnet – mindestens zum zeitlichen Rhythmus der Ambitionssteigerung, zur Finalisierung des Regelbuchs für das Pariser Klimaabkommen – inklusive Transparenz, Zeitrahmen und Marktmechanismen –, zum globalen Anpassungsziel, zu Schäden und Verlusten sowie Action for Climate Empowerment (Bildung, etc.).

Es ist zu hoffen, dass eine sichere Konferenzgestaltung, die politische Vorbereitung durch die britische Präsidentschaft und der politische Wille der Vertragsstaaten ausreichen werden, um die Weltgemeinschaft näher an das Erreichen der Paris-Ziele zu führen.

Impressum

Autor:innen:

Rixa Schwarz, David Ryfisch, Christoph Bals, Bertha Argueta, Anne Gläser, Julia Grimm, Vera Künzel, Stefan Rostock, Laura Schäfer, Manfred Treber

Redaktion:

Tobias Rinn

Herausgeber:

Germanwatch e.V.

Büro Bonn:

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

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

Büro Berlin:

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

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

Internet: www.germanwatch.org

E-Mail: info@germanwatch.org

Oktober 2021

Bestellnr.: 21-2-11

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter:

www.germanwatch.org/de/20964



Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie Brot für die Welt. Für den Inhalt ist alleine Germanwatch verantwortlich.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	5
English Summary	6
1 Die herausfordernde geopolitische Ausgangsposition für die COP26	9
1.1 COP26 und Corona	9
Box 1: Impfgerechtigkeit.....	10
1.2 COP26 und die Dringlichkeit klimapolitischen Handelns	10
2 Knackpunkte der COP26	14
2.1 Ambition für die Paris-Ziele: 1,5°C, Resilienz und passende Finanzflüsse	14
2.1.1 Mehr Ambition im Klimaschutz: Nationale Klimapläne nachbessern, Langfriststrategien einreichen.....	15
2.1.2 Vorbereitungen auf den ersten Global Stocktake.....	16
2.2 Das Regelbuch des Paris-Abkommens finalisieren	17
2.2.1 Transparenz schaffen	17
2.2.2 Ein gemeinsamer fünfjähriger Zeitrahmen für die nationalen Klimapläne	17
2.2.3 Artikel 6 – Regeln für marktbasierende Mechanismen	18
2.3 Internationale Klimafinanzierung sicherstellen	20
2.3.1 Die nicht erfüllte 100-Milliarden-Verpflichtung.....	21
2.3.2 Startschuss für Verhandlungen zum post-2025 Klimafinanzierungsziel.....	22
2.3.3 Den Anpassungsfonds füllen	22
Box 2: Finanzierung von Schäden und Verlusten.....	24
2.4 Angemessene Maßnahmen zum Umgang mit klimawandelbedingten Schäden und Verlusten.....	25
2.4.1 Ein permanenter Agendapunkt für Schäden und Verluste	25
2.4.2 Das Santiago-Netzwerk für Schäden und Verluste operationalisieren	25
2.4.3 Schäden und Verluste als Bestandteil des Global Stocktake	26
2.4.4 Eine bedarfsorientierte Finanzstruktur für Schäden und Verluste	27
3 Weitere wichtige Verhandlungsthemen	28
3.1 Second Periodical Review	28
3.2 Die Verletzlichsten angemessen bei ihren Anpassungsbemühungen unterstützen.....	28
3.3 Bildung – Action for Climate Empowerment	29
4 Zentrale Beiträge außerhalb der formalen Verhandlungen	31
4.1 Multilaterale Entwicklungsbanken.....	31
4.2 „Race to Zero“	32
4.3 Diskussion über einen CO ₂ -Grenzausgleich und einen Klimaclub.....	33

Abkürzungsverzeichnis

ACE	Action for Climate Empowerment
ADB	Asian Development Bank
AfDB	African Development Bank
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
BB	Building Blocks
CAN	Climate Action Network
CBDR-RC	Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities
CDM	Clean Development Mechanism
COP	Conference of the Parties
CORSIA	Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation
CRT	Common Reporting Tables
CTF	Common Tabular Formats
CVF	Climate Vulnerable Forum
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EIB	European Investment Bank
ExCom	Executive Committee
GCF	Green Climate Fund
GFANZ	Glasgow Financial Alliance for Net Zero
GGA	Global Goal on Adaptation
GST	Global Stocktake
IDB	Inter-American Development Bank
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IsDB	Islamic Development Bank
JI	Joint Implementation
L&D	Loss & Damage
LDC	Least Developed Countries
LMDC	Like-Minded Developing Countries on Climate Change
LTS	Long-term Strategy
MDB	Multilateral Development Bank
NDC	Nationally Determined Contribution
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PR2	Second Periodical Review
SBI	Subsidiary Body for Implementation
SBSTA	Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice
SCF	Standing Committee on Finance
SED	Structured Expert Dialogues
SNLD	Santiago Network on Loss and Damage
UN OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
WIM	Warsaw International Mechanism
YOUNGO	UNFCCC constituency of Youth Non-Governmental Organizations

English Summary

Under the slogan “Uniting the world to tackle climate change”, the United Kingdom will host the 26th Conference of Parties (COP26) from 31 October to 12 November 2021 in Glasgow, Scotland. The context of this COP, often billed as the most important since the Paris Agreement was adopted in 2015, underlines the urgency. In the summer of 2021, people across the globe experienced extreme weather events and their consequences. Some of the many examples: Heavy rain and floods in Rhineland-Palatinate and North Rhine-Westphalia, China and India as well as London and New York, unimaginable heat in parts of the USA and Canada, massive forest fires in Greece and California and the drought in Madagascar that led to massive famine. Like these experiences, the first part of the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) confirms that climate action is becoming increasingly necessary to save the most affected people and countries from a scenario of a – increasingly likely – global temperature increase above 1.5°C. Global CO₂ emissions need to be roughly halved by 2030 compared to 2010 to keep the 1.5°C temperature limit agreed in Paris within reach. The Corona pandemic exacerbates the vulnerability of many affected by climate change.

COP26 and Corona

Thus, after the Corona-related one-year postponement of COP26, expectations are high for announcements by states as well as for decisions. At the same time, the still rampant Corona pandemic requires a safe yet inclusive conference concept.

The UK COP Presidency is planning COP26 as the first major UN Conference in presence since the start of the pandemic. Consequently, different stakeholder groups discussed criteria for and against holding COP26 – with strong and understandable arguments on both sides. How do health concerns, lack of or inadequate hygiene concepts, personal responsibility and solidarity in the pandemic weigh against the absolute urgency of climate policy decisions?

The Climate Action Network (CAN), of which Germanwatch is a member, positioned itself in favour of postponing COP26 until spring to allow time for vaccination and hygiene concepts that do not exclude many representatives of the affected countries. At the same time, Germanwatch called for a Leaders Summit on ambition and new international climate finance pledges to be held in November 2021. But the positions of the Climate Vulnerable Forum (CVF), for example, which is pushing for COP26 to be held in November 2021, are also understandable. Ultimately, the UK, the UNFCCC Secretariat and the UNFCCC Bureau decide on the feasibility of COP26 with about 25,000 participants. Germanwatch is preparing for participation.

COP26 and the response to the urgency of climate action

If COP26 takes place as planned, it will start with a two-day High Level Segment. This will allow COP26 to send a signal right from the start that it wants to live up to its central importance and prove that the innovative Theory of Change of the Paris Agreement functions. This theory relies on the fact that the initially insufficient nationally determined contributions (NDCs) and financial pledges are constantly increased – based on the scientifically based temperature targets –, as well as the resilience target, and the target of redirecting financial flows accordingly, in the internationally binding Paris Agreement until they finally guarantee the achievement of the Paris goals. The scientifically defined benchmarks anchored in international law should increasingly coordinate the expectations of politics, the financial market, the economy and civil society in order to trigger further pressure for action in the sense of subsequent improvements. This should lead to a constant dynamic of objectives (long-term goals, 2030 goals, and financial commitments) and implementation strategies. Political frameworks, pressure from the financial market, price decline and innovation push of necessary technologies, pressure from the courts – all driven by citizens

who express a clear expectation of their politicians and their companies – should lead to a reciprocal dynamic.

Actually, the first round of ambition rising by countries should have been completed in 2020. Due to the postponement of COP26 in Glasgow, this has been adjourned to 2021. It is hoped that by COP26 most countries will have enhanced targets (long-term and short-term targets) and that the industrialised countries will have increased their financial pledges. As far as emission reduction targets are concerned, the G20 countries are particularly relevant, as they are responsible for about 80% of global emissions. The G20 summit taking place directly before the COP in Italy is therefore of particular importance for the COP momentum. If the 1.5°C limit is to remain within reach, the G20 countries in particular must quickly and significantly improve their targets and implementation strategies. Some G20 countries or groups of countries – such as the EU, the USA, New Zealand and the UK – have already updated their targets significantly, but still not sufficiently for a 1.5°C policy. Morally, the pressure is greatest on the countries with the highest per capita emissions. These are Saudi Arabia (18 tCO_{2eq}/capita), Australia (17.3 tCO_{2eq}/capita) Canada (15.7 tCO_{2eq}/capita) and the USA (15.5 tCO_{2eq}/capita). However, to limit global warming to 1.5°C, China in particular, as the emitter with almost one-third of absolute global emissions (30.3%), will have to enhance its target. The emerging countries with the largest growth in emissions – India being the first to mention here – must also reverse this trend if there is to remain a chance of reaching the 1.5°C goal. However, the richer countries have a duty to offer appropriate support here so that these goals can also be achieved sustainably in a social sense.

One of the most crucial points before COP26 is therefore whether and how important emerging countries will present more ambitious NDCs in the coming weeks. At COP26, an ambition decision for all countries on further enhancing NDCs and submitting long-term strategies (LTS) should be adopted. This is essential if the 1.5°C limit is still to be within reach in two or three years' time – which means halving global emissions by 2030 compared to 2010 (IPCC). Richer emerging countries such as Saudi Arabia or China would essentially have to shoulder the financial burden of this transformation themselves. But many of the others are dependent not only on the political will of their own governments, but also on offers of cooperation from industrialised countries or other emerging economies.

For a positive climate ambition dynamic, it is essential that the industrialised countries – due to their historical responsibility and their wealth – “go ahead” as promised in the Paris Agreement. And that they at the same time provide sufficient support to developing countries.

The “opportunity” to use the corona recovery packages also for climate protection and adaptation has so far been used too little in the G20. Overall, 30% of the corona recovery packages of the G20 countries support sectors that are very problematic for climate protection. The European G20 countries and Canada still performed best here. In contrast, there was positive momentum with regard to accelerated coal phase-out. This year, Japan, South Korea and now China, the last major financiers of coal, announced the end of this financing in other countries. There are also indications that by COP26 almost all G20 countries will have accepted a target to be greenhouse gas neutral by 2050. This accelerates the international “Race to Zero”.

The developed countries' pledge to provide 100 billion a year in international climate finance by 2020 will be a test of trust at COP26. How the financing gap is dealt with and how the negotiations on a new post-2025 financing target are set up will be crucial for the success of COP26. Moreover, industrialised countries – including Germany – should significantly increase their funding pledges to the Adaptation Fund at COP26 and make multi-year commitments.

If climate protection and resilience targets are to be achieved, future corresponding financial support for poorer countries should be needs-based – not independent financial pledges by the richer countries. The richer emerging countries should also make their contribution from 2025 onwards.

In addition to financial support, rich countries can also assist partner countries through cooperation. In this sense, it is very gratifying that the German government, together with some partners such as South Africa, India and Indonesia, is talking about such cooperation on the phase-out of coal and further climate protection strategies. It will be very interesting to see how far such bi- and plurilateral partnerships, including Paris Partnerships¹ – also with the poorest and most vulnerable countries in the world – will be built up to COP26 and beyond in the coming years.

It is very encouraging that the US, EU and China are supposedly trying to keep the climate issue out of the rapidly growing geopolitical tensions between these countries or groups of countries as an area of common interest. Despite an increasingly gratifying climate protection dynamic in the G20 since the USA re-entered the Paris Agreement, it is also quite clear that even in these countries this dynamic is still nowhere near enough to bring the world onto a path well below 2°C, let alone a path below 1.5°C. Here, unfortunately, 1.7°C is becoming more and more the norm. In view of the increasing urgency, many activists, social movements and NGOs around the world are pointing this out with ever greater vehemence.

Moreover, the international community has not even shown the willingness to negotiate in order to develop appropriate instruments to deal with the massively growing damage and losses, especially in the poorest parts of the world. COP26 must at least pave the way for more comprehensive decisions at COP27 in this area with operational results on the Santiago Network on Loss and Damage, a way forward on loss and damage funding and a standing agenda item for loss and damage.

For the actual negotiations – after the states have presented their new targets and financial pledges at the Leaders Summit at the start of COP26 – the UK Presidency is focusing on the following four priorities: Climate action for 1.5°C, adaptation, finance and cooperation. At COP26, parties must take a stand on their financing pledges, pursue more ambitious implementation strategies for their climate targets and accelerate the environmentally sound, socially just transformation.

On the official negotiation agenda is the issue of how the outstanding decisions from previous COPs on finalising the rulebook for implementing the Paris Agreement can finally be taken. A central question will be whether regulations on the design of international emissions trading (Art. 6 of the Paris Climate Agreement) can be adopted that do not torpedo the integrity of the Paris Agreement but deliver additional benefits for climate action and sustainable development. Also on the COP26 agenda is a decision that all countries should participate in a round of target revision every five years and not be allowed to choose between five and ten years (“common timeframes”). This is very relevant in order to create sufficient momentum so that the goals of the Paris Agreement remain within reach. The rules on transparency reporting on countries' activities and support also play an important role. They must be adopted at COP26. Further, the global stocktake must be prepared with decisions on non-state actors' participation and guiding questions in order to kick-start after COP26.

COP26 also offers space for issue-based decisions or declarations such as the acceleration of the global coal phase-out or the restructuring of the financial system (“sustainable finance”).

The climate summit in Glasgow – in conjunction with the G20 summit shortly before – can significantly accelerate climate protection efforts worldwide. But it is by no means certain that this will succeed. The success of COP26 will have to be measured by which results were politically achievable and which the physics of climate change require.

¹ Germanwatch (2021): Paris-Partnerschaften – Ein Beitrag zur Neuausrichtung der deutschen Klimaaußenpolitik an den Zielen des Pariser Klima-Abkommens, <https://www.germanwatch.org/de/19693> (Abgerufen am 14.10.2021).

1 Die herausfordernde geopolitische Ausgangsposition für die COP26

Unter dem Slogan „Uniting the world to tackle climate change“ lädt Großbritannien zur 26. Klimakonferenz (COP26) vom 31. Oktober bis 12. November 2021 ins schottische Glasgow ein. Der Kontext dieser COP, die oft als wichtigste seit dem Beschluss des Pariser Klimaabkommens im Jahr 2015 gehandelt wird, unterstreicht die Dringlichkeit. Im Sommer 2021 erlebten Menschen überall auf dem Globus Extremwetterereignisse und ihre Folgen. Einige der vielen Beispiele: Starkregen und Flutkatastrophen in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, China und Indien, London und New York, unvorstellbare Hitze in Teilen der USA und Kanada, massive Waldbrände etwa in Griechenland und Kalifornien und eine Dürre in Madagaskar, die zu einer massiven Hungersnot führte. So wie diese Ereignisse bescheinigt auch der erste Teil des neuen Sachstandsberichts des Weltklimarats IPCC, dass Klimapolitisches Handeln immer notwendiger wird, um die besonders betroffenen Menschen und Länder vor einem – immer wahrscheinlicheren – globalen Temperaturanstieg über 1,5°C zu bewahren². Global müssen die weltweiten CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2030 gegenüber 2010 etwa halbiert werden, um das in Paris vereinbarte Temperaturlimit von 1,5°C in Reichweite zu halten. Die Corona-Pandemie verschlimmert die Verletzlichkeit vieler vom Klimawandel Betroffener.

1.1 COP26 und Corona

Nach dem Corona-bedingten einjährigen Aufschub der COP26 sind die Erwartungen an Ankündigungen der Staaten und an konkrete Beschlüsse hoch. Gleichzeitig erfordert die weiterhin grassierende Corona-Pandemie ein sicheres und dennoch inklusives Konferenzkonzept.

Die britische COP-Präsidentschaft plant die COP26 als größte Präsenz-UNO-Konferenz seit Pandemiebeginn. Folglich diskutierten unterschiedliche Akteur:innengruppen Kriterien für und wider das Abhalten der COP26 – mit starken und nachvollziehbaren Argumenten auf beiden Seiten. Wie wiegen sich gesundheitliche Bedenken, fehlende oder unzureichende Hygienekonzepte, persönliche Verantwortlichkeit und Solidarität in der Pandemie gegen die absolute Dringlichkeit der klimapolitischen Beschlüsse auf?

Das Climate Action Network (CAN), dem auch Germanwatch angehört, sprach sich für eine Verschiebung der COP26 ins Frühjahr 2022 aus, um Zeit für Impfungen und Hygienekonzepte zu gewinnen, die möglichst wenige Vertreter:innen der betroffenen Länder ausschließen. Gleichzeitig forderte Germanwatch, dass bei einem solchen Szenario im November 2021 dennoch ein Leaders Summit zu Ambitionsmaximierung und neuer internationaler Klimafinanzierung abgehalten wird. Aber auch Positionen wie die des Climate Vulnerable Forum (CVF), das auf das Abhalten der COP26 im November 2021 drängt, sind gut nachvollziehbar. Schlussendlich entscheiden Großbritannien, das UNFCCC-Sekretariat und das UNFCCC-Bureau über die Durchführbarkeit der COP26 mit ca. 25.000 Teilnehmenden.

²IPCC (2021): AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/> (Abgerufen am 14.10.2021).

Box 1: Impfgerechtigkeit

Die Entscheidung, COP26 während der Pandemie abzuhalten, erfordert eine rechtzeitige Verteilung von Impfstoffen, gerechte Quarantäneregeln und sichere Hygienestandards sowie ein funktionierendes Online-Tool, um im Hybridformat eine inklusive Teilnahme aller zu ermöglichen. Im Vorfeld wurden von verschiedenen Regierungen und der Zivilgesellschaft etliche Fragen rund um die gerechte, inklusive und partizipative Organisation der COP26 gestellt. Einigen Länderdelegationen ist eine Teilnahme an der COP26 in persona nicht möglich. Diese praktischen Fragen werden zusätzlich von der politischen Dimension der Impfgerechtigkeit überlagert. Während sich die Debatte in den Industrieländern dahin verschoben hat, wie gesellschaftlich mit den Impfgegner:innen umzugehen ist, die eine Rückkehr zu weitgehender Normalität für alle torpedieren, baut sich in vielen ärmeren Ländern die Wut darüber auf, dass die Menschen dort immer noch keine Gelegenheit haben, sich impfen zu lassen.

Die Corona-Pandemie grassiert weltweit und hat bis Oktober 2021 knapp 4,8 Millionen Todesopfer gefordert. Einzudämmen ist sie nur durch eine flächendeckende Impfung von deutlich mehr als 70% der nationalen Bevölkerung aller Länder. Dass die Mehrheit der Menschen in Ländern des Globalen Südens noch keinen Zugang zu Impfstoffen hat, ist moralisch eine Blamage für die Weltgesellschaft – und vor allem für die reicheren Länder.

Dies ist zudem sehr kurzsichtig: Der geringe Impfschutz in ärmeren Ländern begünstigt die Ausbildung von neuen Virusvarianten und birgt damit die Gefahr der Verschlimmerung und Verlängerung der Pandemie weltweit – also auch hier in Europa. Für die Menschen in ärmeren Ländern muss der Zugang zu Impfstoffen schnellstmöglich erleichtert werden. Zugleich gilt es, die Impfbereitschaft durch Aufklärung und Impfkampagnen zu steigern. Um einen globalen Impfstoffzugang zu ermöglichen, sollten Produktionskapazitäten für Impfstoff in ärmeren Ländern aufgebaut und der Patentschutz auf den Impfstoff sowie alle medizinisch notwendigen Produkte zur Eindämmung der Pandemie zeitweise ausgesetzt werden (TRIPS-Waiver).

1.2 COP26 und die Dringlichkeit klimapolitischen Handelns

Zum Auftakt der COP26 ist ein zweitägiges High Level Segment der Staats- und Regierungschefs geplant. Damit kann die COP26 gleich zu Anfang ein Signal senden, dass sie ihrer zentralen Bedeutung gerecht werden und unter Beweis stellen will, dass die innovative Theory of Change des Pariser Klimaabkommens³ funktioniert. Diese setzt darauf, dass die zunächst nicht ausreichenden national festgelegten Klimaziele und Finanzzusagen im völkerrechtlich verbindlichen Pariser Abkommen ständig gesteigert werden, bis sie endlich das Erreichen der Pariser Ziele garantieren. Die wissenschaftlich festgelegten und völkerrechtlich verankerten Messlatten – die wissenschaftlich basierten Temperaturziele, das Resilienzziel und das Ziel, die Finanzströme entsprechend umzuschichten –

³ Germanwatch (2021): Die Erfolgsformel des Pariser Klimaabkommens, <https://germanwatch.org/de/20539> (Abgerufen am 14.10.2021).

sollen die Erwartungen von Politik, Finanzmarkt, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zunehmend koordinieren, um weiteren Handlungsdruck auszulösen. Politische Rahmensetzungen, Druck des Finanzmarkts, Preisverfall und Innovationsschub notwendiger Technologien, Druck der Gerichte – alles angetrieben von Bürger:innen, die eine klare Erwartung an ihre Politik und ihre Unternehmen ausdrücken –, sollen zu einer wechselseitigen Dynamik der Zielsetzungen (Langfristziele, Ziele bis 2030, Finanzzusagen), Nachbesserungen und Umsetzungsstrategien führen.

Eigentlich hätte 2020 die aktuelle Zielerhöhungsrunde der Staaten abgeschlossen werden sollen. Diese hat sich allerdings wie die COP26 auf 2021 verschoben. Es wird erhofft, dass bis zur Konferenz in Glasgow die meisten Staaten verschärfte Ziele (Langfrist- und Kurzfristziele) sowie die Industrieländer gesteigerte Finanzzusagen mitbringen. Was die Ziele für Emissionsreduktionen angeht, sind die G20-Staaten besonders relevant, da sie etwa 80% der globalen Emissionen verantworten. Der direkt vor der COP26 in Italien stattfindende G20-Gipfel ist daher von besonderer Bedeutung für die COP-Dynamik. Um das 1,5°C-Limit einzuhalten, müssen insbesondere die G20-Länder ihre Ziele und Umsetzungsstrategien zügig und deutlich nachbessern. Einige G20-Staaten oder Staatengruppen, wie etwa die EU, USA, Neuseeland und UK, haben ihre Ziele bereits deutlich nachgeschärft – aber für eine 1,5°C-Politik immer noch nicht ausreichend. Moralisch ist der Druck am größten auf die Länder mit den höchsten Pro-Kopf-Emissionen. Das sind Saudi-Arabien (18 tCO_{2eq}/Kopf), Australien (17,3 tCO_{2eq}/Kopf), Kanada (15,7 tCO_{2eq}/Kopf) und die USA (15,5 tCO_{2eq}/Kopf). Um das 1,5°C-Limit nicht zu überschreiten, muss aber vor allem China, das für fast ein Drittel der absoluten globalen Emissionen (30,3%) verantwortlich ist, sein Ziel nachschärfen. Auch die Schwellenländer mit dem größten Wachstum der Emissionen – Indien ist hier als erstes zu nennen – müssen diesen Trend drehen, wenn eine Chance bestehen bleiben soll, das 1,5°C-Limit einzuhalten. Allerdings sind dann die reicheren Länder auch in der Pflicht, hier entsprechende Unterstützungsangebote zu machen, damit diese Ziele auch im sozialen Sinne nachhaltig erreicht werden können.

Eine der spannendsten Fragen vor der COP26 ist also, ob und wie wichtige Schwellenländer in den nächsten Wochen noch ambitioniertere NDCs (NDC = Nationally Determined Contribution) vorlegen. Dies ist unerlässlich, wenn das 1,5°C-Limit in Reichweite bleiben soll – denn 1,5°C bedeutet eine Halbierung der globalen Emissionen bis 2030 gegenüber 2010⁴ (IPCC). Das ist ohne die Schwellenländer unrealistisch. Reichere Schwellenländer wie Saudi-Arabien oder auch China müssten diesen Umbau finanziell im Wesentlichen selber stemmen. Doch viele andere sind dabei neben dem politischen Willen der eigenen Regierung auf Kooperationsangebote von Industrieländern oder auch anderen Schwellenländern angewiesen. Die reicheren Länder sind – aufgrund ihrer historischen Verantwortung und ihres Reichtums – in der Pflicht, entsprechende Unterstützungsangebote zu machen, damit die Klimaziele auch im sozialen Sinne nachhaltig erreicht werden können. Sie müssen „vorangehen“, wie in Paris zugesagt. Dazu zählt auch, dass sie Entwicklungsländer ausreichend unterstützen. Dies ist entscheidend für eine positive Klimaschutz-Dynamik.

Die „Chance“, die Corona-Recovery-Pakete auch für Klimaschutz und -anpassung zu nutzen, wurde in der G20 bislang zu wenig genutzt. Insgesamt 30% der Corona-Recovery-Pakete der G20-Länder gingen in für den Klimaschutz sehr problematische Bereiche. Die europäischen G20-Länder und Kanada schnitten hier noch am besten ab. Positive Dynamik hingegen gab es in Bezug auf einen beschleunigten Kohleausstieg. In diesem Jahr haben mit Japan, Südkorea und nun auch China die letzten großen Finanziere von Kohle das Ende dieser Finanzierung in anderen Ländern angekündigt. Auch spricht einiges dafür, dass bis zur COP26 fast alle G20 Länder das Ziel akzeptieren, bis 2050 treibhausgasneutral zu sein. Damit beschleunigt sich das internationale „Race to Zero“.

⁴ IPCC (2018): Global Warming of 1.5°C, <https://www.ipcc.ch/sr15/> (Abgerufen am 14.10.2021).

Das Versprechen der Industrieländer, bis 2020 jährlich 100 Milliarden USD internationale Klimafinanzierung zur Verfügung zu stellen, wird auf der COP26 zum Vertrauenstest werden. Wie mit der Finanzierungslücke umgegangen wird und wie die Verhandlungen zu einem neuen Finanzierungsziel für die Zeit ab 2025 aufgesetzt werden, ist entscheidend für den Erfolg der COP26. Um die Klimaschutz- und Resilienzziele zu erreichen, gilt es, künftig den entsprechenden Unterstützungsbedarf der ärmeren Länder als Basis zugrunde zu legen, nicht davon unabhängige Finanzzusagen der reicheren Länder. Die reicheren Schwellenländer, wie etwa Saudi-Arabien und China, sollten ab 2025 auch ihren Beitrag dazu leisten.

Reiche Länder können über finanzielle Unterstützung hinaus Partnerländer durch Kooperationen unterstützen. Es ist in diesem Sinne sehr erfreulich, dass auch die deutsche Regierung gemeinsam mit einigen Partnern, etwa mit Südafrika, Indien und Indonesien, über solche Kooperation beim Kohleausstieg und bei weiterführenden Klimaschutzstrategien spricht. Es wird sehr spannend, wie weit solche bi- und plurilateralen Partnerschaften bis hin zu Paris-Partnerschaften⁵ – auch mit den ärmsten und verletzlichsten Staaten dieser Welt – bis zur COP26 und darüber hinaus in den nächsten Jahren aufgebaut werden.

Sehr erfreulich ist, dass sich abzuzeichnen beginnt, dass die USA, die EU und China die Klimafrage als ein Feld von gemeinsamem Interesse aus den rapide wachsenden geopolitischen Spannungen zwischen diesen Ländern bzw. Ländergruppen herauszuhalten versuchen. Erfreulich ist außerdem die Klimaschutz-Dynamik in der G20 seit dem Wiedereintritt der USA ins Paris-Abkommen. Gleichzeitig ist klar: Diese Dynamik reicht noch längst nicht, um die Welt auf einen Pfad deutlich unter 2°C zu bringen, geschweige denn auf einen Pfad unter 1,5°C. Darauf weisen angesichts der weiter steigenden Dringlichkeit mit immer größerer Vehemenz viele Aktivist:innen, soziale Bewegungen und NGOs weltweit hin. Leider setzt sich immer mehr ein 1,7°C-Limit als Messlatte durch.

Auch zeigt sich die internationale Gemeinschaft bisher noch nicht einmal dazu bereit, über Instrumente zu verhandeln, mit denen angemessen auf die massiv wachsenden Schäden und Verluste gerade in den ärmsten Teilen der Welt reagiert werden kann. Die COP26 muss in diesem Bereich wenigstens mit operationalen Ergebnissen zum 2019 in Madrid beschlossenen Santiago Network on Loss and Damage den Weg für umfangreichere Beschlüsse auf der COP27 ebnen.

Für die eigentlichen Verhandlungen – nachdem die Staaten auf dem Leaders Summit zum Auftakt der COP26 ihre neuen Ziele und Finanzzusagen vorgestellt haben – setzt die britische Präsidentschaft auf die folgenden vier Schwerpunkte: Klimaschutz, Anpassung, Finanzierung und Kooperation. Die Vertragsstaaten müssen auf der COP26 zu ihren Finanzierungsversprechen Stellung nehmen, ehrgeizigere Umsetzungsstrategien für ihre Klimaziele anvisieren und die umweltfreundliche, sozial gerechte Transformation beschleunigen.

Ein weiterer wichtiger Punkt steht auf der offiziellen COP-Agenda. Denn es ist weiterhin offen, ob die ausstehenden Beschlüsse aus vorigen COPs, die das Regelbuch zur Umsetzung des Paris-Abkommens komplettieren sollen, endlich getroffen werden können. Zentral werden dabei die folgenden Beschlüsse sein:

⁵ Germanwatch (2021): Paris-Partnerschaften – Ein Beitrag zur Neuausrichtung der deutschen Klimaaußenpolitik an den Zielen des Pariser Klima-Abkommens, <https://www.germanwatch.org/de/19693> (Abgerufen am 14.10.2021).

1. Regelungen zur Ausgestaltung des internationalen Emissionshandels (Artikel 6 des Pariser Klimaabkommens), die nicht die Integrität des Abkommens torpedieren, sondern einen Zusatznutzen für den Klimaschutz und eine nachhaltige Entwicklung liefern.
2. Beschluss, dass sich alle Staaten alle fünf Jahre an einer Zielnachbesserungsrunde beteiligen und nicht individuell zwischen fünf und zehn Jahren wählen dürfen (engl.: Common Timeframes, CTFs). Ein Fünfjahresrhythmus ist essenziell. Nur so entsteht ausreichend Dynamik, um die Ziele des Paris-Abkommens weiterhin erreichen zu können.
3. Regeln zur Transparenz schaffenden Berichterstattung über die Aktivitäten und Unterstützungsleistungen der Länder.

Diese Beschlüsse müssen auf der COP26 gefasst werden. Darüber hinaus bietet die COP26 Raum für themenbasierte Beschlüsse oder Deklarationen wie die Beschleunigung des globalen Kohleausstiegs oder den Umbau des Finanzsystems („Sustainable Finance“).

Der Klimagipfel in Glasgow kann – im Zusammenspiel mit dem G20-Gipfel kurz zuvor – die globalen Klimaschutzbemühungen weltweit deutlich beschleunigen. Aber es ist keineswegs gesichert, dass dies gelingt. Der Erfolg der COP26 wird sich daran messen müssen, welche Ergebnisse politisch erkämpfbar waren und welche die Physik des Klimawandels erfordert.

2 Knackpunkte der COP26

2.1 Ambition für die Paris-Ziele: 1,5°C, Resilienz und passende Finanzflüsse

Die Arbeitsgruppe I des sechsten Sachstandsberichts des Weltklimarats IPCC zeigt deutlicher als je zuvor, dass sich das Zeitfenster für die Einhaltung des 1,5°C-Limits schnell schließt. Die Instrumente, um die 1,5-Grad-Grenze noch einzuhalten, sind verfügbar – was fehlt, ist der politische Wille. Wenn die globalen Emissionen in den nächsten Jahren nicht rasch und nachhaltig sinken, werden wir die Temperaturschwelle von 1,5°C überschreiten und das Risiko erhöhen, dass wir Kipppunkte erreichen und großskalig irreversible Veränderungen auslösen. Es muss uns also gelingen, die weltweiten Emissionen in den nächsten zehn Jahren um mindestens die Hälfte zu reduzieren.

Dazu brauchen wir das höchstmögliche Maß an Ambition! Die Ambition der Länder misst sich im Klimakontext an allen drei Zielen des Pariser Klimaabkommens: am 1,5°C-Limit, am Resilienzaufbau und an der dementsprechenden Umleitung der Finanzflüsse („Shifting the Trillions“). Fortschritte zur Zielerreichung aller drei Paris-Ziele sind sowohl durch die nationalen Klimapläne (engl.: Nationally Determined Contributions, NDCs) und die Langfriststrategien (engl.: Long-term Strategies, LTS) der Staaten versprochen. Geprüft wird der Fortschritt vor allem durch die globale Bestandsaufnahme (engl.: Global Stocktake, GST). Aber auch das noch nicht abschließend ausgehandelte Regelbuch des Paris-Abkommens soll – auf der COP26 finalisiert – Ambition befördern.

Wo einzelne Länder bei der Umsetzung der Pariser Klimaziele an ihre Grenzen stoßen, können bilaterale oder multilaterale Initiativen zwischen Ländern neue Möglichkeiten schaffen. Die COP26 bietet mit zahlreichen Thementagen, Initiativen einzelner Länder sowie bi- oder multilateralen Initiativen zu verschiedensten Themen Gelegenheit, sich partnerschaftlich zu engagieren. Ein Beispiel ist die Initiative „No New Coal Power Compact“, in der sich das Vereinigte Königreich, Chile, Sri Lanka, Dänemark, Frankreich, Deutschland und Montenegro dafür einsetzen, keine neuen Kohlekraftwerke zu bauen.

Über monothematische Einzelinitiativen hinausgehend ist eine vertiefte Kooperation bis hin zu Partnerschaften zwischen Ländern ratsam, um sich gegenseitig bei der Umsetzung des Pariser Abkommens zu unterstützen. Für eine kohärente Umsetzung von umfangreichen Paris-Partnerschaften⁶ braucht es auch in Deutschland eine Aufwertung der Klimaaußenpolitik als gemeinsame Aufgabe verschiedener Ministerien. Die neue Bundesregierung sollte sich hierfür von Anfang an bestmöglich aufstellen und sich auch im Rahmen der deutschen G7-Präsidentschaft engagiert zeigen.

⁶ Siehe Fußnote 5.

2.1.1 Mehr Ambition im Klimaschutz: Nationale Klimapläne nachbessern, Langfriststrategien einreichen

Laut des jüngsten NDC-Syntheseberichts des UNFCCC⁷, der die NDCs von 113 Ländern umfasst, reichen die gemeinsamen Anstrengungen der Länder bei weitem nicht aus, um das 1,5°C-Limit einzuhalten. Die Ambitionsücke für 2030 ist offensichtlich und muss so schnell wie möglich geschlossen werden, nicht zuletzt, weil dadurch die Notwendigkeit von kostspieligen Anpassungsmaßnahmen sowie Schäden und Verluste verringert werden. Der im September 2021 veröffentlichte Synthesebericht zeigt klar, dass es vor allem die G20-Staaten sind, die ihre Ziele nachschärfen müssen. Trotz der Ankündigungen zur Erhöhung der nationalen Klimaziele durch die USA, Japan, Kanada und Südafrika, steuert die Welt auf eine globale Erhitzung zwischen 2,4°C und 3°C bis 2050 zu. Nach der diesjährigen UN-Generalversammlung bleibt den Ländern nun noch bis zum 12. Oktober 2021, um im aktualisierten NDC-Synthesebericht Ende Oktober – direkt vor COP-Beginn – erhöhte Klimaziele sichtbar werden zu lassen. Doch auch auf der COP26 wird mit weiteren nachgebesserten NDCs gerechnet.

NDCs nachbessern

Da die COP26 von November 2020 auf November 2021 verschoben wurde, hatten die Länder ein größeres Zeitfenster für die Einreichung neuer oder aktualisierter NDCs. Verbesserung der NDCs bedeutet für Germanwatch und für das Climate Action Network:

- Die Vertragsparteien – insbesondere die G20-Länder – sollten neue oder aktualisierte NDCs mit 2030-Zielen spätestens bis zum 12. Oktober 2021 eingereicht haben. Länder mit bislang unzureichend ehrgeizigen NDCs, die nicht mit dem 1,5°C-Ziel übereinstimmen, sollten die Gelegenheit des Leader Summits der COP26 nutzen, um erneut NDCs mit ambitionierteren Zielen und Maßnahmen zu deren Erreichung einzureichen.
- Die Verbesserung der NDCs sollte in klaren, inklusiven, aussagekräftigen, transparenten und partizipativen Prozessen organisiert werden, die es auch marginalisierten und oft weniger repräsentierten Gruppen ermöglichen, sich Gehör zu verschaffen und Lösungen vorzuschlagen, die die wichtigsten Anliegen und Herausforderungen der vom Klimawandel Betroffenen berücksichtigen.
- Ein Beschluss der COP26 über ehrgeizige Ziele als Ergebnis der Diskussionen über gerechte, faire, ehrgeizige und dringende Emissionsminderungen, die mit einem 1,5°C-Pfad vereinbar sind, muss klar darlegen, wie die Regierungen planen, die Ziellücke für 2030 zu schließen, und sich auf einen politischen Zeitplan einigen, der zur ersten globalen Bestandsaufnahme führt.
- Die Länder müssen dringend die Umsetzung der bereits vereinbarten Klimapläne und -maßnahmen planen und beschleunigen. Dieser Prozess muss die Konsultation und das Engagement von Organisationen der Zivilgesellschaft einschließen, aktiv, sachkundig und auf die Prioritäten für einen kohlenstoffarmen Übergang ausgerichtet. Die Vertragsparteien müssen auch dringend ihre Planungen zur Verwirklichung einer sozial gerechten, ausgewogenen und naturfreundlichen nachhaltigen Transformation der Gesellschaft überdenken.
- Pläne zur wirtschaftlichen Erholung nach der COVID-19-Pandemie sind ein wichtiges Mittel, um transformative Veränderungen zu erreichen.

⁷ UNFCCC (2021): NDCs under the Paris Agreement, Synthesis report by the Secretariat, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_08_adv_1.pdf (Abgerufen am 14.10.2021).

Langfriststrategien einreichen

Alle Länder, die dies noch nicht getan haben, sollten auf der COP26 ihre Langfriststrategien (LTS) zur Erreichung von Netto-Null-Emissionen bis 2050 bekannt geben. LTS sollten durch ehrgeizige Ziele für 2030 unterstützt werden, aus denen sich konkrete Pläne für die nächsten fünf Jahre ergeben. Denn LTS brauchen – wie auch die NDCs – Umsetzungspläne und politische Maßnahmen. Mit den Maßnahmen sollte sofort begonnen werden, sodass die Umsetzung nicht auf späte Jahre verschoben und die Zielerreichung gefährdet wird.

Da das bisherige Mandat für Langfriststrategien auf der COP26 ausläuft, muss dieses verlängert werden, um neue und nachgebesserte LTS bis zum Abschluss des GST im Jahr 2023 einzuholen.

Schlussfolgernd sollte auf COP26 die 1,5°C-Lücke anerkannt und eine entsprechende Entscheidung über eine angemessene Steigerung der Ambitionen in den frühen 2020er Jahren getroffen werden. Diese Entscheidung sollte mit einem klaren Zeitplan sowie mit robusten nationalen Maßnahmen zur beschleunigten Umsetzung von Klimaschutzziele untermauert werden – wie dem Ausstieg aus fossilen Brennstoffen und aus Subventionen für fossile Brennstoffe. Die Ziellücke für 2030 sollte bis zur COP28 im Jahr 2023 geschlossen werden. Vor allem müssen alle Staaten dazu aufgerufen werden, transformative Maßnahmen umzusetzen! Diese sollten gerecht, inklusiv und ausgewogen sein und sich an den Prioritäten und Bedürfnissen lokaler Gemeinschaften und der Zivilgesellschaft orientieren.

2.1.2 Vorbereitungen auf den ersten Global Stocktake

Die globale Bestandsaufnahme (engl.: Global Stocktake, GST) bildet den Kern des Ambitionsmechanismus des Pariser Klimaabkommens. Im fünfjährigen Rhythmus wird der globale Fortschritt hinsichtlich der drei Paris-Ziele überprüft: Die Maßnahmen der Vertragsstaaten zu Klimaschutz, Resilienz und dem entsprechenden Umleiten der globalen Finanzflüsse werden mit den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen sowie Gerechtigkeitskriterien abgeglichen. Ziel ist es, mit dem GST die COP darüber zu informieren, wie Zielsetzungen und Maßnahmen der NDCs angepasst und deren Umsetzung beschleunigt werden müssen, um sicherzustellen, dass die Ziele des Pariser Abkommens erreicht werden können.

Der erste GST soll nach der COP26 mit dem Sammeln von Inputs beginnen. Bis zum 22. Februar 2022 können Beiträge über ein Onlineportal der UNFCCC eingereicht werden. Dabei ist es wichtig, dass auch nicht-staatliche Akteure die Möglichkeit bekommen, ihre Beiträge einzureichen. Wie diese Partizipation geregelt werden soll, ist eine für die COP26 ausstehende Entscheidung. Sie ist deshalb wichtig, da der erste GST Standards für die nachfolgenden setzen wird. Alle Interessengruppen – vor allem zivilgesellschaftliche Gruppen aus dem Globalen Süden – müssen mit technischen und finanziellen Ressourcen ausgestattet werden, um ihre Beiträge leisten zu können.

Eben weil der erste GST Standards setzen wird, ist auch die Liste der Leitfragen von großer Bedeutung. Die im Juni 2021 im Rahmen der virtuellen Zwischenverhandlungen diskutierte Liste ist für Germanwatch noch nicht präzise und vor allem nicht umfassend genug, um das derzeitige Ambitionsniveau zu den drei Paris-Zielen zu erfassen. Es fehlen etwa zentrale Fragen zum Bereich Schäden und Verluste (s. 2.4.3), zur Beteiligung nicht-staatlicher Akteure an NDC-Prozessen, zur Summe und Vorhersehbarkeit von Klimafinanzierung, zu Gerechtigkeitsaspekten, zum Ausstieg aus fossilen Energien und zum Schutz der biologischen Vielfalt, die ergänzt und/oder vertieft werden müssen.

2.2 Das Regelbuch des Paris-Abkommens finalisieren

Weder auf der COP24 in Katowice noch auf der chilenischen COP25 in Madrid konnte das Regelbuch zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens fertiggestellt werden. Die britische COP26-Präsidentschaft hat sich zum Ziel gesetzt, das Regelbuch durch Beschlüsse zu den offenen Verhandlungspunkten – gemeinsamer Transparenzrahmen, gemeinsamer Zeitrahmen und Marktmechanismen – zu vervollständigen.

2.2.1 Transparenz schaffen

Eines der wichtigsten Elemente des Regelbuchs ist der erweiterte Transparenzrahmen, zu dem die Vertragsstaaten – wie in Paris beschlossen – alle zwei Jahre Fortschrittsberichte über ihre Aktivitäten einreichen. Der erweiterte Transparenzrahmen umfasst dabei sowohl angestrebte, erreichte und geplante Umsetzungen (engl.: Transparency of Action) in den Bereichen Klimaschutz und Anpassung als auch geleistete, empfangene und benötigte Unterstützung (engl.: Transparency of Support) durch Finanzierung, Technologiekooperation und Kapazitätsaufbau. Besonders aus Sicht der Entwicklungsländer ist es wichtig, dass die Bereiche Transparenz der Umsetzung und Transparenz der Unterstützung gleichwertig verhandelt werden. Wichtigstes Ziel des Transparenzrahmens ist es, gegenseitiges Vertrauen zwischen den Vertragsstaaten zu schaffen, besonders zwischen den Gruppen der Industriestaaten und denen der Schwellen- und Entwicklungsländer. Die Breite des Themas und die Überschneidungen mit anderen Themen machen die Verhandlungen zu Transparenz besonders komplex. Die Berichte werden nicht nur die Grundlage für den GST bilden, sondern beispielsweise Informationen über die kritischen Marktmechanismen beinhalten.

Die Entscheidung, nach welchen Regeln die Daten der Vertragsstaaten zusammengetragen und ausgewertet werden, steht nun in Glasgow auf der Agenda. Die Länder sind aufgefordert, auf der COP26 gemeinsame Berichtsformen (engl.: Common Reporting Tables, CRT), gemeinsame Tabellenformate (engl.: Common Tabular Formats, CTF), mehrere Berichtsgliederungen und ein Trainingsprogramm zu beschließen.

Während der virtuellen Zwischenverhandlungen im Juni 2021 gingen die Verhandlungen zum Transparenzrahmen nur schleppend voran – lediglich fünf von 20 Tabellen wurden diskutiert. Außerdem waren die Beobachter von den Transparenzverhandlungen auf Chinas Wunsch hin ausgeschlossen worden. Besonders schwierig gestaltete sich die Diskussion um die Zusammenfassung von NDCs, denn die Schwellenländer sprachen sich entgegen der Beschlüsse von Paris gegen quantifizierende Berichterstattungen aus und bevorzugten narrative Berichtsformate für Entwicklungsländer. Hierfür müssen in Glasgow politische Lösungen gefunden werden, die die Qualität der Berichte nicht verwässern.

2.2.2 Ein gemeinsamer fünfjähriger Zeitrahmen für die nationalen Klimapläne

Ein weiterer offener Verhandlungspunkt ist der sogenannte gemeinsame Zeitrahmen (engl.: Common Timeframe, CTF) für die Einreichung und Umsetzung der NDCs. Zunächst ist es wichtig, dass sich die Länder auf einen gemeinsamen Zeitrahmen einigen und nicht in unterschiedlichen Abständen und mit unterschiedlichen Zielhorizonten NDCs einreichen und umsetzen. Wäre es den Ländern

erlaubt, die Zeiträume für ihre NDCs frei zu wählen, würden viele wesentliche Funktionen des Paris-Abkommens geschwächt werden. Beispielsweise ließe sich die Berichterstattung über die jeweiligen Anstrengungen der Länder kaum vergleichen, was auch den GST schwächen würde. Ohne einen gemeinsamen Zeitrahmen würde es schwieriger werden, auf alle Länder gleichzeitig Druck aufzubauen und eine Dynamik zu entwickeln, die dazu führt, dass die nationalen Ziele nachgebessert und mit den vereinbarten globalen Zielen in Einklang gebracht werden.

Bislang sind verschiedene Zeitrahmen in Praxis. Die meisten Länder haben sich (ohne Zwischenetappen) 2030 als Zielhorizont ihrer NDCs gesetzt. Einige – wie die USA – reichen nach fünf Jahren ein neues NDC ein. Damit werden folgende Optionen für einen gemeinsamen Zeitrahmen diskutiert:

- fünf Jahre, also 2035 als Zeithorizont für die Ziele der nächsten NDCs (neben den verletzlichsten Staaten befürworten auch die USA, Brasilien sowie nun auch die EU diese Option),
- zehn Jahre, also 2040 als Zeithorizont für die Ziele der nächsten NDCs (bevorzugt von den Ländern der Gruppe der gleichgesinnten Entwicklungsländer (LMDC) und der arabischen Gruppe sowie Russland und Japan),
- fünf + fünf Jahre, also 2040 mit einer Zwischenetappe für Nachbesserungen in 2035.

Germanwatch hält einen fünfjährigen Zeitrahmen im Einklang mit dem in Paris festgelegten Fünfjahresrhythmus zum GST für sinnvoll. Dieser würde zur Ambitionssteigerung beitragen, da wissenschaftliche Erkenntnisse und ökonomische und technologische Veränderungen schneller als bei einem zehnjährigen Zeitrahmen berücksichtigt werden könnten. Niedrige Ambitionen würden so nicht für zehn Jahre festgeschrieben, sondern könnten nach fünf Jahren nachgebessert werden. Die EU hat sich kürzlich für einen fünfjährigen Zeitrahmen positioniert, was eine Einigung auf der COP26 in Glasgow wahrscheinlicher macht.

2.2.3 Artikel 6 – Regeln für marktbasierende Mechanismen

Artikel 6 des Pariser Abkommens befasst sich mit dem künftigen internationalen Handel mit Emissionen bzw. Emissionseinsparungen. Nachdem die Verhandlungen zur markt- und nicht-marktbasierenden Kooperation unter Artikel 6 bereits bei der COP24 in Katowice nicht zum Abschluss kamen, konnte auch bei der COP25 in Madrid keine Einigung erzielt werden. Es lagen Vorschläge auf dem Tisch, die die Integrität der Ziele des Pariser Abkommens insgesamt gefährdet hätten. Entsprechend werden auch unter der britischen COP26-Präsidentschaft die Regeln für den künftigen internationalen Handel mit Emissionen bzw. Emissionseinsparungen im Zentrum stehen. In Madrid blieben bis zuletzt die Konfliktpunkte über die großen Schlupflöcher, etwa die Doppelzählung von Emissionsreduktionen sowie die Anrechnung alter Zertifikate aus den Kyoto-Mechanismen, ungelöst. Eine mögliche Einigung, die die Integrität des Pariser Abkommens in großem Maße unterminiert hätte, verhinderte in den letzten Stunden von Madrid auch die Veröffentlichung der San-José-Prinzipien⁸. Die von mehreren Ländern des Globalen Südens und der Mehrheit der EU-Staaten, darunter Deutschland, signierten unverbindlichen Prinzipien bieten bei Einhaltung zumindest einen Mindeststandard zur Sicherung der Umweltintegrität. Aber selbst wenn sie akzeptiert würden, wäre der in Paris versprochene Zusatznutzen für das Klima durch Artikel 6 keineswegs sichergestellt.

⁸ Siehe: <https://cambioclimatico.go.cr/sanjoseprinciples/about-the-san-jose-principles/> (Abgerufen am 14.10.2021).

Bei den virtuellen Zwischenverhandlungen im Juni 2021 sowie den anschließenden Treffen auf Ministerebene im Juli konnten keine nennenswerten Fortschritte gemacht werden. Dabei beharrten u.a. Brasilien und Indien auf ihren die Integrität des Pariser Abkommens gefährdenden Positionen. Eine positive Tendenz gab es bezüglich der Beachtung sozialer und ökologischer Standards. Deren Bedeutung wurde von vielen Verhandlungsparteien explizit hervorgehoben.

Noch gar nicht angefasst wurde das heiße Eisen, ob die Industrieländer Artikel 6 nutzen dürfen, um sich durch kostengünstige Investitionen anderswo ihre Ziele runterzurechnen, oder ob sie zusätzliche Klimaziele zu den bisher beschlossenen akzeptieren müssen und nur dieser Anteil dann über Artikel 6 in anderen Ländern umgesetzt werden kann. Andererseits müsste sichergestellt sein, dass durch Artikel 6 nicht die „low-hanging fruits“ in Entwicklungsländern geerntet werden, die diese zugesagt haben, durch eigene Maßnahmen zu „ernten“.

Nur wenn es den Verhandlungsparteien gelingen sollte, in diesem Sinne ein robustes und transparentes Regelwerk für den internationalen Handel mit Emissionsreduktionen zu beschließen, bietet Artikel 6 wirklich Potenzial für mehr globalen Klimaschutz, für die Beschleunigung der weltweiten Transformation und für nachhaltige Entwicklung. Annahme hierfür ist, dass der Handel zur kosteneffizienteren Einführung von Klimaschutzinnovationen am Markt, also zur Senkung von technologischen Markteintrittsbarrieren in Ländern des Globalen Südens führen und somit die dortige Transformation beschleunigen wird. Ein robustes und transparentes Regelwerk muss mindestens die nachfolgend aufgelisteten Anforderungen erfüllen.

Zusatznutzen für das Klima

Der Handel darf weder unter Artikel 6.2 (Emissionshandel zwischen Staaten) noch unter 6.4 (neuer Mechanismus) zu einem Nullsummenspiel werden.

Technisch ist dazu – neben konservativen Baselines – insbesondere eine anteilige Lösungsrate von 30-50% notwendig. Das bedeutet, dass sich ein Käuferland nur 50-70% der finanzierten Emissionsreduktionen anrechnen darf, während dem Verkäuferland in seiner Bilanz 100% der Emissionsreduktionen abgezogen werden. Der Rest würde einen Zusatznutzen für das Klima darstellen. Basis dieser Kalkulation ist, dass schätzungsweise 50% der CDM-Projekte zwar voll auf die Klimaziele angerechnet wurden, jedoch den zusätzlichen versprochenen Klimaschutz nicht oder nur teilweise erbrachten.

Germanwatch hält darüber hinaus zwei Vorschläge für zentral um zu vermeiden, dass der Marktmechanismus – wie beim CDM im Kyoto-Protokoll geschehen – die Integrität des Abkommens unterminiert. Wir schlagen deshalb zwei weitere Mechanismen vor, um ein Nullsummenspiel zu vermeiden. Die Emissionsreduktionen kaufenden Industrieländer sollten diese nur zum zusätzlichen Klimaschutz über ihre bisher beschlossenen nationalen Klimabeiträge (NDCs) hinaus verwenden. Die EU könnte dann etwa ein Klimaziel von -80% bis 2030 beschließen und diese Zielerhöhung über Artikel 6 versuchen zu erreichen, nicht aber das beschlossene 55%-Ziel. Aus Ländern des Globalen Südens wiederum sollten nur Emissionsreduktionen gehandelt werden, die durch den Einsatz von noch nicht marktreifen Technologien erreicht wurden. So wird verhindert, dass die „low-hanging fruits“ im Emissionshandel verwendet werden, die von den Ländern selbst „geerntet“ werden sollen. Bei Umsetzung dieser Mechanismen könnte die Lösungsrate mit 15% deutlich geringer ausfallen.

Vermeidung von Doppelzählung

Um die Umweltintegrität des Pariser Abkommens nicht zu gefährden, ist es von entscheidender Bedeutung, jede Art von Doppelzählung auszuschließen. Dies gilt für den zwischenstaatlichen Handel ebenso wie für die Interaktion mit privatwirtschaftlichen Systemen wie CORSIA. Der Ausschluss von Doppelzählungen sollte durch ein für jede Art der Transaktion verpflichtendes, öffentlich einsehbares Abrechnungssystem überprüfbar gemacht werden.

Keine Übernahme von Zertifikaten und Projekten aus der Zeit vor dem Pariser Abkommen

Germanwatch setzt sich gegen die Anerkennung von Zertifikaten aus den Kyoto-Mechanismen CDM/JI und für Verpflichtungen unter dem Pariser Abkommen ein, da die Verwendung von alten Zertifikaten oder bereits umgesetzten Projekte keinen Zusatznutzen für den Klimaschutz hat und neue Klimaschutzbemühungen ausbremsen kann.

Stärkung der Anpassungsfinanzierung

Der Handel mit Emissionsreduktionen sowohl unter Artikel 6.2 als auch unter Artikel 6.4 sollte der Finanzierung der Anpassung an den Klimawandel dienen. Der sogenannte Share of Proceeds sollte gleichermaßen für 6.2 und 6.4 10% betragen und in den Anpassungsfonds fließen.

Einhaltung von sozialen und ökologischen Kriterien

Bei allen Aktivitäten unter Artikel 6 bedarf es der strikten Beachtung von Safeguards in den Bereichen Menschenrechte, Umwelt und Soziales, insbesondere mit Blick auf lokale Gemeinschaften. Das Regelwerk muss sowohl die Standards definieren als auch einen Einhaltungsmechanismus etablieren.

Zu den **nicht-marktbasierten Kooperationsmechanismen unter Artikel 6.8** gab es bisher kaum Vorschläge. Auf Bestreben Boliviens werden die Verhandlungen zu diesem Artikel dieses Jahr fortgeführt, statt im Rahmen eines Arbeitsprogramms auf zukünftige Verhandlungen verschoben zu werden. Germanwatch schlägt vor, dass das Modell von bi- oder multilateralen Partnerschaften zur Transformation unter Artikel 6.8 vorangetrieben wird. Denkbar wären hierbei sektorale Paris-Partnerschaften⁹, etwa eine Partnerschaft, die dazu beiträgt, dass Entwicklungsländer mit Unterstützung durch Industrieländer bis 2035 oder 2040 zu 100% auf Erneuerbare Energien setzen.

2.3 Internationale Klimafinanzierung sicherstellen

Die Bereitstellung finanzieller Unterstützung für Entwicklungsländer, um Klimaschutzmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Anpassung an die negativen Folgen des Klimawandels umzusetzen, ist traditionell einer der wichtigsten Aspekte in den Klimaverhandlungen. Es handelt sich dabei um eine wichtige Grundlage zur Vertrauensbildung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und damit um einen Gradmesser für die allgemeine Grundstimmung der Verhandlungen. Entsprechend groß

⁹ Siehe Fußnote 5.

ist die Bedeutung der ersten COP nach 2020 – dem Zieldatum für die 100 Milliarden USD Verpflichtung der Industrieländer. Zugleich starteten die Verhandlungen zum neuen, kollektiven Klimafinanzierungsziel für die Zeit nach 2025. Die britische COP-Präsidentschaft selbst hat einige Prioritäten im Bereich der öffentlichen Klimafinanzierung definiert – neben dem Umfang (100 Milliarden USD Verpflichtung) betrifft dies auch die Finanzierungsquellen, die Bedeutung der Finanzierung für Klimawirkungen und naturbasierte Lösungen sowie den Zugang zu Klimafinanzierung¹⁰. In diesem Rahmen hat die Präsidentschaft u.a. ein Klima- und Entwicklungsministertreffen im März 2021 veranstaltet, ein Ministertreffen zu Klimafinanzierung im Juli 2021 sowie Arbeitsgruppen u.a. zum Zugang zu Klimafinanzierung etabliert.

2.3.1 Die nicht erfüllte 100-Milliarden-Verpflichtung

Schon 2009 verpflichteten sich die Industrieländer, die bereitgestellte und mobilisierte Klimafinanzierung bis 2020 auf 100 Milliarden USD jährlich zu steigern. Im Rahmen des Pariser Abkommens einigten sie sich darauf, diese Verpflichtung bis 2025 aufrechtzuerhalten.

Laut OECD stiegen die Mittel im Jahr 2019 auf 79,6 Milliarden USD¹¹ – lediglich ein minimaler Anstieg gegenüber 2018 und mit deutlich rückläufiger Dynamik. Noch ist nicht bekannt, ob die Industrieländer letztlich 100 Milliarden USD im Jahr 2020 bereitgestellt haben, da die zugrundeliegenden Daten noch nicht veröffentlicht wurden. Die allgemeine Erwartung sowie die Einschätzung einer vom UN-Generalsekretär einberufenen Expertengruppe ist jedoch, dass das Ziel verfehlt wurde. Entsprechend dieser Annahme hat die britische COP26-Präsidentschaft den deutschen Staatssekretär Jochen Flasbarth und den kanadischen Umweltminister Jonathan Wilkinson gebeten, einen 100-Milliarden-USD-Erfüllungsplan zu entwickeln. Bereits im Laufe dieses Jahres haben einige Industrieländer neue Klimafinanzierungszusagen gemacht. Deutschland sagte zu, die Klimafinanzierung von vier Milliarden EUR jährlich im Jahr 2020 auf sechs Milliarden EUR im Jahr 2025 zu erhöhen. Noch deutlich hinter ihrem fairen Anteil am 100 Milliarden USD Ziel liegen die USA, Italien und Australien. Tatsächlich tritt die Klimafinanzierung in Anbetracht der enormen Herausforderungen beim Klimaschutz und der Anpassung an den Klimawandel – ganz zu schweigen von den Kosten beim Umgang mit Schäden und Verlusten – deutlich zu kurz, wenn die Bedürfnisse der Entwicklungsländer, insbesondere der ärmsten und verletzlichsten, zugrunde gelegt werden. Entsprechend sollte auch Deutschland seine Zusagen für 2025 noch einmal nach oben korrigieren.

Neben ergänzenden Klimafinanzierungszusagen wird der von Staatssekretär Flasbarth und Minister Wilkinson entwickelte Erfüllungsplan entscheidend sein für die Stimmungslage bei der COP26. Aufgrund des Verfehlens im Jahr 2020 werden bereits in der Vergangenheit vorgebrachte Bekundungen, dass die Industrieländer das Ziel von 100 Milliarden USD wie geplant erreichen werden, diesmal nicht reichen. Auch ist aufgrund der national bereitgestellten Billionen-schweren Konjunkturprogramme im Kontext der Corona-Krise schwer vermittelbar, warum Industrieländer nicht gemeinsam in der Lage waren und sind, 100 Milliarden USD jährlich bereitzustellen. Auch die weitreichende Einbeziehung der Entwicklungsländer bei der Erarbeitung des Erfüllungsplans kann diesen zur Grundlage einer erneuten Vertrauensbildung machen. Das CVF¹² hat bereits eine Forderung formuliert: 500

¹⁰ Siehe <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/01/PRIORITIES-FOR-PUBLIC-CLIMATE-FINANCE-IN-THE-YEAR-AHEAD.pdf> (Abgerufen am 14.10.2021).

¹¹ OECD (2021): Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries: Aggregate Trends Updated with 2019 Data, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/03590fb7-en/index.html?itemId=/content/publication/03590fb7-en> (Abgerufen am 14.10.2021).

¹² Das Climate Vulnerable Forum (CVF) ist eine Gruppe von 48 besonders vom Klimawandel betroffenen Ländern.

Milliarden USD zwischen 2020 und 2024. Implizit steckt darin die Aufforderung, die Finanzierungslücke im Jahr 2020 in den folgenden Jahren zu schließen und jährlich eine größere Summe als 100 Milliarden USD bereitzustellen.

2.3.2 Startschuss für Verhandlungen zum post-2025 Klimafinanzierungsziel

Mit einem Jahr Corona-bedingter Verzögerung starten die Verhandlungen zum neuen Klimafinanzierungsziel nach 2025 auf der COP26. Nachdem die 100 Milliarden USD im Jahr 2009 als politische Zahl festgelegt wurden, fordern vor allem Entwicklungsländer, dass es für die Entwicklung des neuen Klimafinanzierungsziels einen Prozess geben muss, an dem alle Länder gleichberechtigt beteiligt werden und der auf realistischen Bedarfsabschätzungen beruht. Alle Länder mit hohen Emissionen und hohem Pro-Kopf-BIP sollten sich finanziell beteiligen. Einen ersten Austausch gab es bereits während der Ministertreffen im Juli 2021.

Aus Germanwatches Sicht sollten sich die Verhandlungsparteien bei der COP26 auf die Eckpunkte für den weiteren Prozess einigen. Dies sollte einen technischen Prozess beinhalten. Hierbei sollten u.a. die Unterstützungsbedarfe von Entwicklungsländern erfasst werden und zur Orientierung dienen. Gleichzeitig sollte offen reflektiert werden, ob die Basis potenzieller Geberländer der Klimafinanzierung sich seit 2009 nicht über die traditionellen Geber hinaus vergrößert hat und inzwischen auch Schwellenländer zunehmend ihrer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung sowie (vor allem) ihrer Kapazität nachkommen müssten. Dazu liefert der Ständige Finanzausschuss (engl.: Standing Committee on Finance, SCF) mit seiner erstmaligen Ermittlung der Bedarfe von Entwicklungsländern für die Implementierung der UNFCCC und des Pariser Abkommens einen ersten Anhaltspunkt.

Allerdings wird diese Feststellung planmäßig nur alle vier Jahre erfolgen, sodass Alternativen durch die Vertragsparteien im Kontext des post-2025 Klimafinanzierungsziels gefunden werden müssen. Auch erfordert die Katowice-Entscheidung, dass das neue Klimafinanzierungsziel im Kontext von Artikel 2.1c (Umleitung der Finanzflüsse) betrachtet wird. Die zweijährige Analyse und Übersicht der Klimafinanzflüsse des Ständigen Finanzausschusses beinhaltet erstmals ein eigenes Kapitel zu Artikel 2.1c. Dies ist jedoch bei weitem nicht ausreichend, um seine Bedeutung und den Fortschritt bei seiner Umsetzung adäquat abzubilden. Aus Germanwatches Sicht sollte es deshalb einen alleinstehenden Agendapunkt zur Operationalisierung von Artikel 2.1c geben. Damit wäre insbesondere sichergestellt, dass relevante und belastbare Informationen zu seiner Umsetzung rechtzeitig zur Globalen Bestandsaufnahme (GST) zur Verfügung stehen.

2.3.3 Den Anpassungsfonds füllen

Der Anpassungsfonds, ursprünglich unter dem Kyoto-Protokoll angesiedelt, dient seit dem 1. Januar 2019 offiziell auch dem Pariser Klimaabkommen. Der Fonds fokussiert sich auf besonders verletzte Bevölkerungsgruppen, die durch die Finanzierung von kleinen, lokalen und konkreten Anpassungsprojekten in Entwicklungsländern unterstützt werden. Alleinstellungsmerkmal ist zudem, dass das Direktorium des Anpassungsfonds sich mehrheitlich aus Entwicklungsländervertreter:innen zusammensetzt.

Während der COP26 werden beim Anpassungsfonds zwei Elemente im Vordergrund stehen. Im Verhandlungskontext richtet sich der Blick auf die vierte Evaluierung des Anpassungsfonds sowie auf

die Zusammensetzung seines Direktoriums. Streitpunkte zwischen Entwicklungs- und Industrieländern sind, ob das Direktorium des Fonds weiterhin mehrheitlich von Entwicklungsländern gestellt werden sollte, ob es einen Bezug zum Geschlechterverhältnis des Direktoriums geben sollte und die Zuordnung von Direktoriumsmitgliedern zu „Annex-1- und Nicht-Annex-1-Staaten“ durch eine Zuordnung zu „Entwicklungs- und Industrieländern“ ersetzt wird¹³. Außerdem wird darüber debattiert, inwieweit die vierte Evaluierung des Fonds neben der Rückschau auch in die Zukunft gerichtet sein sollte; dann würde analysiert werden, ob er das Potenzial hat, seine Maßnahmen erheblich auszuweiten. Aus zivilgesellschaftlicher Sicht sollte die Evaluierung außerdem auch die wichtigen Richtlinien und Strategien des Fonds zu Stakeholder-Engagement adressieren.

Über den Verhandlungskontext hinaus steht der Anpassungsfonds vor der wiederkehrenden Herausforderung, ausreichend stabile und vorhersehbare Finanzquellen zu sichern. Da die hierfür ursprünglich konzipierte Abgabe aus dem internationalen Handel mit Emissionszertifikaten im CDM kaum relevante Finanzierung liefert und hinsichtlich der Abgaben aus den kooperativen Marktmechanismen unter Artikel 6 des Pariser Abkommens große Unsicherheit besteht (siehe Forderung unter Artikel 6), ist der Anpassungsfonds von Geberzusagen abhängig. Zudem fordern Entwicklungsländer und Zivilgesellschaft, dass die Mittel für den Anpassungsfonds erheblich aufgestockt werden, damit er seine Maßnahmen ausweiten kann. Entsprechend sollten Industrieländer – darunter Deutschland – im Rahmen der COP26 nicht nur ihre Finanzierungszusagen deutlich erhöhen, sondern auch mehrjährige Zusagen für den Anpassungsfonds machen. Außerdem wird erwartet, dass die Anzahl der Industrieländer und anderer Akteure, die Finanzierungszusagen für den Fonds machen, wächst. Nur so kann der Anpassungsfonds sein volles Potenzial ausschöpfen und seinem Mandat gerecht werden.

¹³ Diese Änderung wäre kompatibler mit dem Paris Abkommen, das nicht mehr wie das Kyoto-Protokoll von „Annex I and Non-Annex I“-Ländern spricht und damit die Kategorien bzw. die Zuordnung der Länder zu diesen weniger permanent macht und Raum lässt, Entwicklungen widerzuspiegeln.

Box 2: Finanzierung von Schäden und Verlusten

Im Rahmen der aktuellen Verpflichtung der Industrieländer, jährlich ab 2020 100 Milliarden USD zur Unterstützung der besonders verwundbaren Entwicklungsländer bereitzustellen und zu mobilisieren, gibt es keinen Anteil, der konkret für den Umgang mit Schäden und Verlusten vorgesehen ist. Und trotz der Verpflichtung zu einer ausgewogenen Aufteilung der Gelder, wurde diese in der Vergangenheit nicht erreicht: 2019 lag der Anteil an Mitteln für die Klimaanpassung bei lediglich 26%¹⁴. Zusätzlich lassen Schätzungen erkennen, dass die Anpassungsfinanzierung zwar ansteigt, aber in einem deutlich geringeren Tempo als die entsprechenden Kosten – während ohnehin schon eine Finanzierungslücke besteht¹⁵. Hier müssen die Industrieländer ihren Zusagen nachkommen. Denn die Herausforderung ist deutlich größer: Für Schäden, die weder durch Klimaschutz noch Anpassungsmaßnahmen vermieden wurden, könnten die Kosten für die Entwicklungsländer laut Schätzung von Wissenschaftlern bis zum Jahr 2030 auf 290 bis 580 Milliarden USD ansteigen¹⁶. Die Finanzierung von Schäden und Verlusten muss daher als eigener Posten in das neue Klimafinanzierungsziel für die Zeit nach 2025 aufgenommen werden. Die Festlegung dieses Ziels sollte sich dabei an den tatsächlichen Bedarfen von verletzlichen Ländern orientieren (s. 2.4.4).

Mit der Entscheidung der COP25 in Madrid wurde bekräftigt, dass der Grüne Klimafonds (GCF) weiterhin im Rahmen seiner Modalitäten und seines Mandats Aktivitäten finanzieren soll, die auch der Vermeidung, Minimierung und Bewältigung von Schäden und Verlusten dienen. Laut einer Analyse bestehen die größten Finanzierungslücken aktuell beim Umgang mit irreversiblen Klimafolgen, wie dem Verlust von Biodiversität, mit nicht-ökonomischen Schäden, wie dem Verlust von Kultur, und im Kontext klimabedingter Vertreibung, wie dem Verlust von Territorium¹⁷.

Ohne eine angemessene Klimafinanzierung für Schäden und Verluste – aber auch für Anpassung – müssen sich verletzte Länder nach wie vor hauptsächlich auf das humanitäre System verlassen, um nach einem Extremereignis finanzielle Unterstützung zu erhalten. Doch auch hier klafft eine Lücke: Im Jahr 2020 wurden laut UN OCHA nur 45% aller humanitären Appelle erfüllt, die Länder im Nachgang einer Katastrophe stellten¹⁸.

¹⁴ OECD 2021: OECD (2021), /Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries: Aggregate Trends Updated with 2019 Data, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, <https://doi.org/10.1787/03590fb7-en> (Abgerufen am 14.10.2021).

¹⁵ United Nations Environment Programme (2021). Adaptation Gap Report 2020, <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2020> (Abgerufen am 14.10.2021).

¹⁶ Markandya, A./ González-Eguino, M. 2018: Integrated Assessment for Identifying Climate Finance Needs for Loss and Damage: A Critical Review. In: Mechler R./ Bouwer, L./ Schinko, T./ Surminski, S./Linnerooth-Bayer, J. (eds): Loss and damage from climate change. Concepts, methods and policy options. Springer, 343-362.

¹⁷ Böll 2021: Unpacking Finance for Loss and Damage: Spotlighting the finance gap: What differentiates finance for addressing loss and damage from other types of finance? <https://us.boell.org/sites/default/files/2021-05/Spotlighting%20the%20Finance%20Gap%20-%20Loss%20and%20Damage%20brief%203.pdf> (Abgerufen am 14.10.2021).

¹⁸ UN OCHA 2020: Global Humanitarian Overview 2021, <https://gho.unocha.org/> (Abgerufen am 14.10.2021).

2.4 Angemessene Maßnahmen zum Umgang mit klimawandelbedingten Schäden und Verlusten

Klimawandelbedingte Schäden und Verluste (engl.: Loss & Damage, L&D) durch jene Klimaauswirkungen, an die sich Länder, Gemeinschaften und Menschen nicht anpassen und deren Folgen sie nicht bewältigen konnten, sind bereits Realität und bedrohen nicht nur Leben und Lebensgrundlagen in verletzlichen Entwicklungsländern, sondern Menschen und Gemeinschaften weltweit. Alle Länder benötigen angemessene Strategien zur Vermeidung, Minimierung und zur Bewältigung von Schäden und Verlusten – wie die jüngste Flutkatastrophe in Deutschland verdeutlicht hat. Allerdings benötigen Entwicklungsländer dazu Unterstützung, da hier die Auswirkungen des Klimawandels häufiger und oftmals besonders verheerend sind – und es ihnen an wirtschaftlicher und finanzieller Kapazität für den effektiven Umgang mit Extremwetterereignissen wie Stürmen oder Überflutungen und langsam fortschreitenden Umweltveränderungen wie dem Anstieg des Meeresspiegels oder dem Abschmelzen der Gletscher fehlt.

2.4.1 Ein permanenter Agendapunkt für Schäden und Verluste

Obwohl das Pariser Klimaabkommen Schäden und Verluste als die dritte Säule des internationalen Klimaregimes neben Klimaschutz und Anpassung verankert hat, fehlt das Thema derzeit als fester Bestandteil auf der ständigen Agenda der jährlichen Klimagipfel und Zwischenverhandlungsrunden. Bisher werden Schäden und Verluste vor allem auf technischer Ebene im Rahmen des Exekutivkomitees (engl.: Executive Committee, ExCom) des Internationalen Warschau-Mechanismus für Schäden und Verluste (engl.: Warsaw International Mechanism, WIM) diskutiert. Einmal im Jahr legt das ExCom seinen Jahresbericht der COP zur Prüfung durch die Vertragsstaaten vor. Dies ist der einzige feststehende Anlass, um über das Thema auf politischer Ebene zu sprechen. Politische Diskussionen und darauf basierende Entscheidungen sind aber substanziell für die Dynamik in den technischen Diskussionen und sollten den entsprechenden Raum erhalten. Beginnend mit der COP26 sollten Schäden und Verluste ein ständiger Agendapunkt werden, um dem Thema den ihm gebührenden Diskussionsraum zu geben, es weiter aufzuwerten, politischen Willen zu demonstrieren und Lösungsansätze voranzubringen. Unter einem festen Agendapunkt könnten Herausforderungen und Bedarfe hinsichtlich klimawandelbedingter Schäden und Verluste, das Santiago-Netzwerk (siehe unten) sowie die Integration in andere Prozesse im UNFCCC-Rahmen diskutiert werden. Bereits während der Zwischenverhandlungen im Sommer 2021 haben Verhandlungsgruppen der G77 und der am wenigsten entwickelten Länder (engl.: Least Developed Countries, LDCs) gefordert, dass L&D ein fester Agendapunkt für die Klimaverhandlungen werden soll. Deutschland sollte dies unterstützen.

2.4.2 Das Santiago-Netzwerk für Schäden und Verluste operationalisieren

Die COP25 entschied, das Santiago-Netzwerk für Schäden und Verluste (engl.: Santiago Network on Loss and Damage, SNLD) zu etablieren, um die „die technische Unterstützung einschlägiger Organisationen, Gremien, Netzwerke und Experten für die Umsetzung einschlägiger Ansätze auf lokaler,

nationaler und regionaler Ebene in Entwicklungsländern, die besonders anfällig für die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels sind, zu katalysieren“¹⁹.

Angemessen ausgestaltet, bietet das Netzwerk die Möglichkeit, Ländern und Gemeinschaften, die am meisten von Schäden und Verlusten bedroht sind, zuverlässige Maßnahmen und Unterstützung zu bieten, einschließlich lokaler, subnationaler und nationaler Initiativen. Die Vertragsstaaten haben in der zugehörigen Entscheidung (2/CMA.2) jedoch keinen Prozess zur Operationalisierung des Netzwerks festgelegt, einschließlich der Modalitäten und Ressourcen für die Durchführung seiner Arbeit. Seit der COP25 hat das UNFCCC-Sekretariat eine Website²⁰ für das SNLD eingerichtet, die COP-Präsidentschaften (Chile und UK) haben eine Umfrage sowie eine Reihe von Konsultationen durchgeführt, um die Ausgestaltung des Netzwerks auszuloten. Auf der COP26 muss jetzt die Operationalisierung des Santiago-Netzwerks beschlossen werden. Dazu gehören:

- Eine klare Governance-Struktur über die existierende Website hinaus:
 - Definition des Santiago-Netzwerks als technische Komponente des WIM, um die politische Komponente, das ExCom, zu ergänzen und sicherzustellen, dass Länder und Gemeinschaften die nötige Unterstützung erhalten.
 - Einrichtung eines Sekretariats/einer koordinierenden Stelle.
- Eine angemessene Finanzierung:
 - Ausreichende finanzielle Ausstattung – sowohl für die Arbeitsfähigkeit des Netzwerks als auch für Maßnahmen zur Bewältigung von Schäden und Verlusten, die sicherstellen, dass die geleistete technische Hilfe dem Bedarf in den am stärksten gefährdeten Entwicklungsländern entspricht.
 - Die Unterstützung, die durch das SNLD katalysiert wird, muss neu und zusätzlich zu bestehenden Finanzierungszusagen und -kanälen (für Versicherungen, humanitäre Hilfe und Katastrophenvorsorge) sein.
- Die Performance des SNLD sollte direkt an die COP berichtet werden.

Der Prozess der Operationalisierung und die Herstellung der Arbeitsfähigkeit müssen bis zur COP27 abgeschlossen sein.

2.4.3 Schäden und Verluste als Bestandteil des Global Stocktake

Die Unterstützung von Entwicklungsländern beim Umgang mit Schäden und Verlusten ist ein Erfolgskindikator für die Umsetzung des Pariser Abkommens. Die globale Bestandsaufnahme, der Global Stocktake, der den Fortschritt der Umsetzung des Pariser Abkommens misst, sollte daher die Entwicklungen im Bereich der Schäden und Verluste miteinbeziehen. Bisher umfassen die während der Zwischenverhandlungen hervorgebrachten GST-Leitfragen, die von den Co-Chairs formuliert wurden, diesen Bereich nicht. Dies muss dringend nachgeholt werden, um einen vollständigen Sachstand der Paris-Umsetzung ermitteln zu können. Die Co-Chairs riefen außerdem Beobachter dazu auf, Input zum GST einzubringen. Diese Entscheidung bietet ein wichtiges Einfallstor, um das Thema angemessen zu verankern. Das Climate Action Network wird diese Möglichkeit nutzen und einen gemeinsamen Beitrag einbringen, um (u.a.) Fragen zu Schäden und Verlusten in den GSTs einzubringen.

¹⁹ UNFCCC 2/CP.25 (2019): https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019_13a01E.pdf?download (Abgerufen am 14.10.2021).

²⁰ Siehe: <https://unfccc.int/santiago-network> (Abgerufen am 14.10.2021).

2.4.4 Eine bedarfsorientierte Finanzstruktur für Schäden und Verluste

Die UNFCCC-Finanzstruktur sowie die Finanzzusagen von stark emittierenden Staaten, Mittel für besonders verwundbare Länder bereitzustellen, sind nicht konform mit den bestehenden und zukünftigen Bedarfen für den Umgang mit klimabedingten Schäden und Verlusten (siehe Box 2). Folgende Ansatzpunkte müssen zur Verbesserung der Situation in Angriff genommen werden:

Es bedarf der Finanzierung für Schäden und Verluste *zusätzlich* zur Finanzierung für Anpassungsmaßnahmen. Dies sollte auch ein Kernelement des neuen Klimafinanzierungsziels ab 2025 sein. Die Höhe der Finanzierung sollte sich dabei am Bedarf der Entwicklungsländer orientieren. Dafür sollte eine jährliche Bestandsaufnahme sowohl des Finanzbedarfs als auch der verfügbaren Finanzierung zum Umgang mit Schäden und Verlusten in einem „L&D-Gap-Report“ (vergleichbar mit dem Adaptation- oder Mitigation-Gap-Report) erfasst werden.

Um diese institutionelle Herausforderung zu lösen, sollte die COP26 das ExCom des WIM und das SCF beauftragen, die Möglichkeiten einer Finanzierungsfazilität für Schäden und Verluste zu analysieren. Dabei sollten bestehende Institutionen der UNFCCC-Finanzarchitektur ebenso mitbedacht werden wie mögliche neue Institutionen. Zusätzlich sollten beide Gremien damit beauftragt werden, einen Vorschlag vorzubereiten, wie eine L&D-Finanzierungsfazilität (z.B. ein Fonds) ausgestaltet werden kann, die nicht nur die Vorsorge vor absehbaren und vermeidbaren Schäden umfasst (bspw. durch Versicherungen), sondern auch den Umgang mit nicht mehr vermeidbaren Schäden nach dem Eintreten eines Ereignisses (ex-post) ermöglicht.

3 Weitere wichtige Verhandlungsthemen

3.1 Second Periodical Review

Auf der COP21 in Paris (2015) wurde beschlossen, eine zweite regelmäßige Überprüfung (engl.: Second Periodical Review, PR2) der Ziele der Klimarahmenkonvention – Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration auf einem Niveau, das eine gefährliche Störung des Klimasystems verhindert und den Ökosystemen ermöglicht, sich auf natürliche Weise an die Klimaveränderungen anzupassen²¹ – durchzuführen. Diese besteht aus zwei Themensträngen: a) zur Angemessenheit des Ziels der Konvention und b) zur Beurteilung, ob sich die Weltgemeinschaft auf dem Weg zur Zielerreichung befindet. Sie wird mithilfe von Expertendialogen (engl.: Structured Expert Dialogues, SED) durchgeführt und soll 2022 (bis zur COP27) beendet sein.

Auf der COP25 (2019) in Madrid konnte die Entscheidung zu Umfang und Zeitplan des PR2 sowie zur Arbeitsteilung zwischen PR2 und Global Stocktake, der den Fortschritt der Erreichung der Ziele des Pariser Abkommens misst (siehe 2.1.2), gefällt werden (mit 5/CP.25). Vorgabe ist es, das Langfristziel des Paris-Abkommens (die durchschnittliche Erwärmung auf deutlich unter 2°C zu begrenzen und Anstrengung zu unternehmen sogar unter 1,5°C zu bleiben) nicht zu ändern – auch nicht zu verschärfen. Stattdessen geht es darum, den Unterschied zwischen 2°C und 1,5°C mithilfe der IPCC-Berichte und anderer wissenschaftlicher Quellen besser zu ergründen.

Da wegen der COVID-19-Pandemie physische Treffen nicht möglich waren, wurden die geplanten zwei Treffen des SED vom PR2 zu den drei neu verabschiedeten Sonderberichten des Weltklimarats IPCC und mit Berichten anderer UN-Organisationen virtuell durchgeführt.

Auf der COP26 in Glasgow wird der im August 2021 verabschiedete Bericht der Arbeitsgruppe I (Wissenschaft) des IPCC, der für dessen Sechsten Sachstandsbericht erarbeitet wurde, im Rahmen des zweiten SED behandelt werden. Parallel wird die gemeinsame Kontaktgruppe (engl.: Joint Contact Group) der Nebenorgane (SBSTA und SBI) tagen und Schlussfolgerungen daraus ziehen, die durch eine Entscheidung auf der COP27 die Nachbesserungen der NDCs informieren können. Nächstes Jahr wird der dritte SED folgen.

3.2 Die Verletzlichsten angemessen bei ihren Anpassungsbemühungen unterstützen

Die Anpassung an den Klimawandel ist als eines der drei Langfristziele integraler Bestandteil des Pariser Klimaabkommens (neben der Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1.5°C und der klimakompatiblen Umsteuerung der globalen Finanzflüsse). Konkret sieht das Abkommen vor, dass die Resilienz gestärkt und die Anpassungskapazitäten erhöht werden sollen. Artikel 7 setzt in Verbindung dazu das globale Anpassungsziel (engl.: Global Goal on Adaptation, GGA) fest²².

²¹ UNFCCC (1992), Art.2, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (Abgerufen am 14.10.2021).

²² Siehe: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf> (Abgerufen am 14.10.2021).

Das Globale Anpassungsziel operationalisieren

Auch wenn das GGA bereits 2015 festgelegt wurde, fehlt es an einer genauen Definition und einer Methodik, um den Fortschritt zu messen. Auf der COP26 sollte hierzu eine Entscheidung getroffen werden. Dieser Entscheidung sollte ein menschenrechtsbasierter Ansatz zugrunde liegen, der beim Monitoring und der Evaluierung auch jene Menschen und Gemeinden miteinbezieht, die am meisten betroffen sind, und ihnen ermöglicht, sich zu beteiligen bzw. einen Prozess definiert, um ihre Stimmen einzuholen. Es sollte klar identifiziert werden, wie die Umsetzung des GGA in nationale Entwicklungsziele und andere jeweilige Länderkontexte integriert werden kann. Gerade hinsichtlich der Klimaanpassung, ist der jeweilige lokale Kontext ausschlaggebend – dieser unterscheidet sich stark von Region zu Region und entsprechende Maßnahmen müssen genau zugeschnitten sein. Zusätzlich bedarf es der Klarheit, wie die notwendigen finanziellen und technischen Kapazitäten für die Umsetzung des GGA bereitgestellt werden können. Auch nicht-staatliche Akteure sollten in die Definition und Messung der Fortschritte zum Erreichen des Ziels einbezogen werden.

3.3 Bildung – Action for Climate Empowerment

Basierend auf der UN-Klimarahmenkonvention (Artikel 6) werden in Artikel 12 des Paris-Abkommens Initiativen zu Klimabildung „Action for Climate Empowerment (ACE)“ in sechs gleichberechtigten Elementen gefordert: Bildung, Ausbildung, öffentlicher Zugang zu Informationen, öffentliches Bewusstsein, öffentliche Beteiligung und internationale Zusammenarbeit. Diese wichtige Arbeit muss in Glasgow durch ein neues Arbeitsprogramm und einen mit konkreten Zielen hinterlegten Fünfjahresplan fortgesetzt werden.

Mit dem neuen UNESCO-Programm „Education for Sustainable Development: Towards achieving the SDGs“ – kurz „BNE2030“ – ist ausgehend von der enormen Dringlichkeit und aufbauend auf vorherigen UNESCO-BNE-Programmen ein ambitionierteres, strukturveränderndes und politischeres Verständnis von Bildung für nachhaltige Entwicklung grundlegend. Auf der Klimazwischenverhandlung im Juni 2021 wurde u.a. ein starker Bezug zwischen ACE und dem UNESCO-BNE2030-Programm gefordert.

Das neue Arbeitsprogramm zu ACE sollte Folgendes berücksichtigen:

- Es gilt, ACE zu stärken und in allen relevanten UNFCCC-Arbeitsprogrammen zu verankern; dabei gilt es, für alle sechs ACE-Elemente in der Umsetzung einen menschenrechtsbasierten Ansatz zu garantieren.
- Alle Länder sollen eingeladen sein, in alle Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen ACE zu integrieren und sich auf einen gemeinsamen Weg hin zu partizipativer, wirksamer und transformativer Bildung zu begeben, orientiert an UNESCO-BNE2030. Dies gelingt besonders durch Steigerung der Gestaltungskompetenz und mehr Selbstwirksamkeitserfahrungen in allen Bildungsbereichen.
- Die Dringlichkeit erfordert es, dass, wie in BNE2030 gefordert, Entscheidungsträger:innen die erste Zielgruppe von Bildung/ACE sind. Gleichzeitig gilt es, junge Menschen in ihren Informations-, Bildungs- und Beteiligungsmöglichkeiten zu stärken und dies im Rahmen von YOUNGO zu institutionalisieren.
- Die Länder entwickeln eine ambitionierte ACE-Strategie im Rahmen eines Fünfjahresplans mit Blick auf die sechs Elemente und in Anlehnung an UNESCO-BNE2030. Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure ist in der Ausgestaltung und Umsetzung dieser Strategie von essenzieller Bedeutung.

- Die Länder informieren in ihren NDCs und nationalen Berichten über die Umsetzung aller sechs ACE-Elemente. Hier kann sich Deutschland dafür einsetzen, dass der gemeinsame NDC der EU in Bezug auf ACE vollständig wird und das neue Ambitionsniveau des UNESCO-Programms widerspiegelt.
- Es ist wichtig, dass alle Länder in ihren nationalen Berichten zur Umsetzung des Paris-Abkommens über die gesteigerte finanzielle Ausstattung der ACE-Umsetzung und mit klaren Zielen auch über die Art und Weise informieren, wie sie zivilgesellschaftliche Akteure an der Umsetzung von ACE fördern und beteiligen.
- Zur Umsetzung von ACE fördern die Länder klimafreundliche Formen des internationalen (Jugend-)Austauschs.

4 Zentrale Beiträge außerhalb der formalen Verhandlungen

4.1 Multilaterale Entwicklungsbanken

Um alle Finanzflüsse an einer treibhausgasarmen und resilienten Entwicklung auszurichten (Artikel 2.1c des Pariser Klimaschutzabkommens) spielen Multilaterale Entwicklungsbanken (engl.: Multilateral Development Banks, MDBs) eine tragende Rolle. Sie investieren jährlich ca. 150 Milliarden USD in Entwicklungs- und Schwellenländer²³ und stehen damit repräsentativ für bedeutende Finanzflüsse. Aufgrund ihrer Entwicklungsziele tragen sie eine besondere Verantwortung, ihre Investitionen mit dem Pariser Klimaabkommen in Einklang zu bringen.

Bereits im Jahr 2016 kündigten die MDBs an, ihre Tätigkeiten am Pariser Klimaabkommen auszurichten²⁴ und legten im Dezember 2018 einen ersten Rahmen hierzu vor. In einer gemeinsamen Erklärung²⁵ nannten sie sechs Bereiche, sogenannte Building Blocks (BBs), in denen sie zusammenarbeiten und die den Kern für die Ausrichtung ihrer Aktivitäten an Paris bilden würden.²⁶ Ursprünglich wollten die MDBs bis zur COP26 im Jahr 2020 ihre Methodologie (für direkte und indirekte Investitionen) zur Bewertung ihrer Paris-Kompatibilität veröffentlichen. Aufgrund der Corona-Pandemie verschoben sich auch diese Pläne um ein Jahr. Die Erwartungen an die MDBs bei der diesjährigen COP sind dementsprechend hoch.

Allerdings haben die Banken bisher nur wenige Informationen zu ihren Methodologien veröffentlicht. Lediglich die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (engl.: European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) hat einen Entwurf zur öffentlichen Konsultation gestellt, der ihre Methodologie für direkte Investitionen darstellt. Die Methodik fokussiert sich darauf, direkte Investitionsprojekte auf ihre Übereinstimmung mit den Minderungs- (BB1) und Anpassungszielen (BB2) zu überprüfen. Zudem wurde zum ersten Mal eine Exklusivliste der MDBs veröffentlicht. Diese ist allerdings sehr schwach ausgefallen, da sie nur die Stromerzeugung aus Kohle und Torf von der Finanzierung ausschließt. Es wird angenommen, dass die übergeordnete Methodologie der MDBs derjenigen der EBRD stark ähneln wird. Während der COP26 soll außerdem die MDB-Methodologie für intermediäre Finanzierung vorgestellt werden. Die Arbeit an der Methodologie zu Reformfinanzierung hat allerdings erst begonnen.

Obwohl noch nicht alle Methodologien ausgearbeitet sind, haben einige MDBs bereits Fristen bekanntgegeben, ab wann sie alle ihre Aktivitäten an Paris ausrichten werden – die Zeitspannen sind

²³ Germanwatch u.a. (2018): Toward Paris Alignment, <https://www.germanwatch.org/en/16085> (Abgerufen am 14.10.2021).

²⁴ World Bank (2016): Statement by Multilateral Development Banks: Delivering on the 2030 Agenda, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/10/09/delivering-on-the-2030-agenda-statement> (Abgerufen am 14.10.2021).

²⁵ World Bank (2018): Joint declaration of MDBs, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/784141543806348331-0020022018/original/JointDeclarationMDBsAlignmentApproachtoParisAgreementCOP24Final.pdf> (Abgerufen am 14.10.2021).

²⁶ Die Building Blocks umfassen: Klimaschutz in allen Operationen (BB1), Berücksichtigung von Anpassung und Resilienz in allen Operationen (BB2), Ausweitung von gezielter Klimafinanzierung (BB3), Unterstützung von NDCs und Langfriststrategien (LTS) von Ländern und anderen Kunden (BB4), Transparentes Reporting (BB5), Harmonisierung der bankinternen Aktivitäten mit den Pariser Klimazielen (BB6).

allerdings groß. Die Europäische Investitionsbank (EIB) ist dabei die ambitionierteste unter den Banken und richtet seit Anfang 2021 alle ihre neuen Investitionen am Pariser Klimaschutzabkommen aus. Die EBRD nennt Anfang 2023 als Ausrichtungsdatum aller ihrer Aktivitäten. Die Weltbankgruppe und die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) differenzieren zwischen direkten/staatlichen und intermediären Investitionen. Ab Mitte 2023 sollen ihre direkten Investitionen Paris-kompatibel sein, aber erst ab Mitte 2025 auch alle intermediären Investitionen.

Auf internationaler Ebene haben die G7 sowie die G20²⁷ die MDBs dazu aufgerufen, ihre Ansätze und ambitionierten Fristen zur Ausrichtung ihrer Aktivitäten noch vor der COP zu veröffentlichen. Hier liegt die Aufmerksamkeit nun auf der Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB), der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB), der Islamischen Entwicklungsbank (IsDB) sowie auf der Asiatischen Infrastrukturinvestmentbank (AIIB), die bisher noch kein Datum veröffentlicht haben.

4.2 „Race to Zero“

Außerhalb der Verhandlungen hat sich eine ernst zu nehmende Dynamik unter nicht-staatlichen Akteuren gebildet, die sich dem Ziel von Netto-Null-Emissionen bis 2050 und einer Halbierung ihrer Emissionen bis 2030 verschrieben haben. Sie reflektiert das zunehmende Verantwortungsgefühl für mehr Klimaschutz bei nicht-staatlichen Akteuren, aber auch das Verständnis darüber, dass sich im internationalen Wettbewerb Klimaschutztechnologien durchsetzen und zu einem Geschäftstreiber werden. Gerade im Finanzsektor verschreiben sich immer mehr Akteure dem Ziel, ihre Finanzflüsse mit den Zielen des Pariser Abkommens in Einklang zu bringen. Aufgrund der enormen Investitionsbedarfe, die mit einer 1,5°C-kompatiblen Transformation einhergehen, ist die Verschiebung dieser Finanzflüsse essenziell. Unter der Glasgow Financial Alliance for Net Zero (GFANZ) haben sich eigene Net-Zero-Initiativen von institutionellen Investoren, Banken und Asset Managern zusammengeschlossen, um das Ziel gemeinsam zu verfolgen. Sie müssen neben den Emissionsreduktionszielen bis 2030 und 2050 auch kurz- und mittelfristige, transparente Umsetzungspläne vorlegen. Dabei wird es an der Zivilgesellschaft liegen, zu überprüfen, ob es zu einer wirklichen Transformation kommt oder womöglich doch nur Greenwashing betrieben wird.

Neben Finanzinstitutionen gibt es weitere Net-Zero-Initiativen von Firmen, Städten, Regionen und Bildungsinstitutionen. Die britische COP-Präsidentschaft forciert darüber hinaus weitere staatliche Ankündigungen, die zwar nicht zum „Race to Zero“ gehören, aber eine ähnliche Wirkung auf die Beschleunigung der Transformation haben könnten. Darunter werden u.a. Statements zum Ausstieg aus der Kohleverstromung, aus dem Verkauf neuer Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren sowie dem Ende von internationaler Entwicklungs- und Exportfinanzierung für fossile Energieträger gehören.

²⁷ Der G20 Gipfel findet im Oktober 2021 statt. Diese Aussage bezieht sich auf das Kommuniqué der Klima- und Umweltminister:innen.

4.3 Diskussion über einen CO₂-Grenzausgleich und einen Klimaclub

Im Juli 2021 hat die Europäische Kommission einen CO₂-Grenzausgleich für Importe bestimmter Güter vorgeschlagen. Der CO₂-Grenzausgleich soll verhindern, dass EU-Unternehmen ihre Produktion in Nicht-EU-Länder verlagern, in denen aufgrund einer weniger strengen Klimapolitik die Produktionskosten niedriger sind. Ausgehend von der EU und insbesondere Deutschland wird zudem die Idee eines sogenannten Klimaclubs diskutiert. Er wird vermutlich auf der nächsten G7-Agenda unter deutscher Präsidentschaft eine wichtige Rolle spielen. Ein solcher Club würde Staaten mit vergleichbarer Klimaambition vereinen. Die Mitglieder würden ihre Ambition und ihre Klimaschutzinstrumente koordinieren und angleichen, während für Staaten außerhalb des Clubs ein CO₂-Grenzausgleich etabliert würde.

Richtig ausgestaltet kann ein CO₂-Grenzausgleich bzw. ein Klimaclub eine positive Dynamik in Gang setzen und global zu höherer Klimaambition beitragen. Es ist jedoch wichtig, dass der Klimaclub von vornherein so angelegt wird, dass er nicht in erster Linie als konfrontatives Vorhaben wahrgenommen wird, sondern als kooperatives Angebot im Sinne der Umsetzung der Pariser Temperaturziele. Da das Pariser Abkommen zur gemeinsamen Umsetzung aufruft und diese nicht im Detail verhandelt, sind solche Initiativen wichtig, aber sie müssen im Geiste des Pariser Abkommens und der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung angelegt sein. Nur so können die notwendige Kooperation und das notwendige Vertrauen entstehen für den Aufbau einer Struktur, die Trittbrettfahren keine Chance gibt.

Deshalb sollten Deutschland und die EU im Vorfeld und während der COP den inklusiven und kooperativen Charakter beider Instrumente sowie deren Kopplung an weitreichende Unterstützungsangebote gegenüber Drittstaaten kommunizieren. Konkret fordert Germanwatch die klare, proaktive Kommunikation der folgenden Punkte:

- **Inklusivität:** Der Klimaclub ist offen für alle Staaten, die auf absehbare Zeit und unter Berücksichtigung des Prinzips der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung und entsprechenden Kapazitäten eine vergleichbare Ambition beim Klimaschutz insgesamt und insbesondere in den relevanten Sektoren aufweisen. Staaten, die noch nicht über ein entsprechendes Ambitionsniveau verfügen, aber Mitglied werden wollen, werden schrittweise an eine Mitgliedschaft herangeführt. Dabei darf kein Aufnahmekriterium sein, ob auf nationaler Ebene bereits ein CO₂-Preis eingeführt wurde: Die Ambition und Effektivität anderer Klimaschutzinstrumente wird ebenfalls anerkannt und ein CO₂-Preis-Äquivalent umgerechnet. Die hierfür notwendigen international vereinbarten Methodiken zur Konvertierung von nicht-preisbasierten Klimaschutzinstrumenten in implizite CO₂-Preise werden aktiv gefördert.
- **Unterstützung von Drittstaaten:** Kooperations- und Unterstützungsangebote spielen eine zentrale Rolle bei der Umsetzung des CO₂-Grenzausgleichs bzw. des Klimaclubs. Insbesondere gibt es ein gezieltes Unterstützungsprogramm für LDCs. Alle am Beitritt interessierten Länder werden technisch und finanziell dabei unterstützt, die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft zu erfüllen und perspektivisch klimaneutral zu werden. Beispielsweise bietet die EU bzw. bieten die Club-Mitglieder anderen Staaten Klimapartnerschaften oder 100%-Erneuerbare-Energien-Partnerschaften an.

- **Strukturen, die zur Architektur des Paris Abkommens passen:** CO₂-Grenzausgleich und Klimaclub müssen so aufgebaut werden, dass sie das Pariser Abkommen und die dazugehörigen international etablierten Strukturen umsetzen, nicht jedoch unterwandern oder schwächen. Die EU und die G7 bzw. die Clubmitglieder bekennen sich zu den Prinzipien des Pariser Abkommens (insbesondere CBDR-RC, nationale Souveränität, etc). Sie erkennen UNFCCC und die entsprechenden Prozesse als zentrale und wichtigste Mechanismen der internationalen Klimazusammenarbeit an – und wollen diese durch die vorgeschlagenen Maßnahmen unterstützen.

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.