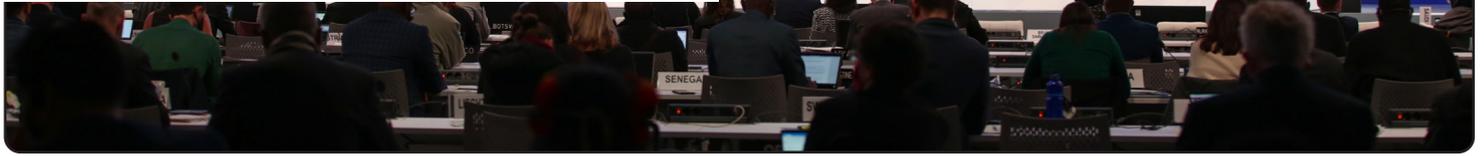


COP26

FACTSHEET



UN CLIMATE CHANGE
CONFERENCE UK 2021
IN PARTNERSHIP WITH ITALY



Überblick

Das Ergebnis der UN-Klimakonferenz ist zwiespältig: Es gibt eine starke Dynamik für den Ausstieg aus der Kohle und der Druck auf diejenigen, die beim Klimaschutz noch zögern, wächst – aber damit das 1,5°C-Limit eingehalten wird, muss insbesondere China sein Klimaziel bald nachbessern und die USA müssen ihres umsetzen. Hinzu kommt ein kümmerliches Ergebnis beim Thema Schäden und Verluste.

Die Erwartungen an den 26. Klimagipfel im schottischen Glasgow (26th Conference of the Parties, COP26) im November 2021 waren enorm. Ein Sommer der Extremwetter, der jüngste Bericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) und in Deutschland eine Bundestagswahl, die stärker als je zuvor vom Klimathema geprägt war, erhöhten den politischen Druck. Die Hoffnung war, dass die Ergebnisse und Beschlüsse der Dringlichkeit des Handelns gerecht werden – beim Klimaschutz und beim Umgang mit Klimawandelfolgen.

Den Auftakt der COP26 bildete der World Leaders Summit.

Hier waren die Staats- und Regierungschefs aufgerufen, fünf Jahre nach Paris – der Gipfel im Jahr 2020 fiel aufgrund der Corona-Pandemie aus, sodass der zeitliche Abstand nun sechs Jahre betrug – ihre nachgebesserten Klimaziele für 2030, Langfriststrategien bis Mitte des Jahrhunderts, nationale Umsetzungsaktivitäten und Erwartungen an die COP26 zu kommunizieren. Dabei tat sich Indien besonders hervor: Premierminister Narendra Modi kündigte an, den nationalen Klimaschutz umfassend zu stärken. Bis 2030 soll z. B. der Anteil nicht fossiler Energien in Indien auf 500 Gigawatt ansteigen, 50 % der Stromgewinnung sollen bis dahin aus dieser Quelle stammen. Außerdem gab Modi bekannt, dass sein Land bis 2070 klimaneutral werden soll. Dieses Net-Zero-Ziel entspricht eher den geopolitischen Interessen Indiens als den energiepolitischen Notwendigkeiten.

Danach standen die eigentlichen Verhandlungen und deren Beschlüsse im Zentrum des Klimagipfels. Auf der Agenda: Konkretisierung des 1,5°C-Pfads durch mehr und schnelleren

Klimaschutz, der Ausstieg aus den fossilen Energien, der Schutz derjenigen, die besonders von Schäden und Verlusten betroffen sind, bessere internationale Klimafinanzierung und der Abschluss des sogenannten Regelbuchs des Pariser Klimaabkommens.

Im Rückblick könnte dieser Klimagipfel eines Tages als der Wendepunkt angesehen werden, der den weltweiten Kohleausstieg einleitete.

Und das obwohl China, Indien, der Iran, Venezuela und Kuba in letzter Minute in der Abschlussklärung (Glasgow Climate Pact) „aussteigen“ in „runterfahren“ abgeschwächt haben. Aber trotz der Dynamik, die der Klimagipfel in Gang gebracht hat, ist das 1,5°C-Limit nicht einzuhalten, ohne dass die größten Emittenten ihre Ziele nachbessern und implementieren. Zu den entscheidenden nächsten Schritten gehört, dass China sein Klimaziel für 2030 verschärft und die USA ihre Ziele tatsächlich umsetzen – aber auch Indien muss die auf der COP26 angekündigten Nachbesserungen seines nationalen Klimaplan (engl.: Nationally Determined Contributions, NDCs) einreichen und umsetzen.

Noch nie zuvor haben Klimaschutz und Kohleausstieg so viel Zuspruch erfahren. Staaten, Unternehmen, der Finanzsektor und die Zivilgesellschaft treiben beides weltweit voran. Es gilt, diese Dynamik zu nutzen, um jetzt international, in der EU und in Deutschland mit der neuen Bundesregierung durch solidarische Kooperation auf „gesellschaftliche Kippunkte“ hinzuarbeiten, die das 1,5°C-Limit in Reichweite bringen. Auf dem G20-Gipfel – unmittelbar vor der Klimakonferenz – hatten alle G20-Staaten Treibhausgasneutralitätsziele für 2050 oder rund um dieses Jahr angekündigt. Es ist nun notwendig, diese Ankündigungen umzusetzen. Überhaupt hat sich in Glasgow deutlich wie selten zuvor gezeigt, dass die auf dem G20-Gipfel akzeptierte Sprache die Grundlage für wichtige Kompromisse bei den UN-Klimaverhandlungen bildet. Andererseits sind G7-Gipfel oft ein Wegbereiter für entsprechende G20-Kommuniqués. Zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu Schäden und Verlusten müssen auf der COP27 im ägyptischen Sharm el Sheikh im November 2022 wichtige Entscheidungen getroffen werden. Auch der G7-Gipfel unter deutscher Präsidentschaft sollte dazu einen Beitrag leisten.

1. Wissenschaft und Minderung

Die COP26 hatte beim Klimaschutz die herausfordernde Aufgabe, das erste Langfristziel des Pariser Klimaabkommens am Leben zu halten. Die Staatengemeinschaft sollte durch wissenschaftlich basierte Beschlüsse den 1,5°C-Pfad besiegeln. Wichtige Entscheidungen konnten getroffen werden, doch ihre Umsetzung in dieser Dekade – angefangen 2022 – wird für den Erfolg entscheidend sein.

Wichtigste Entscheidungen

- ✓ Bericht der IPCC-Arbeitsgruppe I für den Sechsten Sachstandsbericht fand beeindruckenden Niederschlag in der Abschlusserklärung der COP26 (Glasgow Climate Pact).
- ✓ Die politische Abschlusserklärung greift den IPCC-Bericht direkt auf: Die globalen Emissionen müssen zwischen 2010 und 2030 um 45 % sinken. Es erging ein Aufruf an alle Länder, die ihre Ziele für 2030 noch nicht mit dem 1,5°C-Limit in Einklang gebracht haben, dies bis zur COP27 zu tun.
- ✓ Weitere Beschlüsse und Aktivitäten für 2022 umfassen:
 - (1) ein Arbeitsprogramm
 - (2) ein Synthesebericht der Langfriststrategien
 - (3) jährliche Aktualisierungen des Syntheseberichts der nationalen Klimabeiträge
 - (4) Ministertreffen zu den 2030-Zielen
 - (5) notwendige Ausrichtung der 2030-Ziele am Langfristziel der Treibhausgasneutralität
- ✓ Zum ersten Mal ging ein COP-Beschluss ausdrücklich auf fossile Brennstoffe und deren Subventionen ein: Die Länder einigten sich darauf, die Kohleverstromung schrittweise einzustellen und die ineffizienten Subventionen für fossile Brennstoffe zu beenden.
- ✗ Keine Beschlüsse zur zweiten regelmäßigen Überprüfung (Second Periodical Review, PR2)

Verhandlungsdynamik

Mit dem Beschluss zu fossilen Energieträgern könnte die COP26 eines Tages als Wendepunkt angesehen werden. Aber die 1,5°C-Szenarien, etwa der Internationalen Energieagentur (IEA), zeigen deutlich, dass der Kohleausstieg in den Industrieländern bis 2030 und in den Schwellenländern bis 2040 erfolgen muss. Dieser beschleunigte Kohleausstieg und gar das „Überspringen“ des fossilen Zeitalters durch Länder des Globalen Südens erfordern erhebliche Anstrengungen und entsprechende Unterstützungsangebote für die ärmeren Staaten, die ihre soziale und wirtschaftliche Entwicklung ohne Kohle, Öl und Gas vorantreiben wollen. Die am Rande der COP26 neu vereinbarte Partnerschaft Deutschlands, Frankreichs, der USA, Großbritanniens und der EU-Kommission mit Südafrika für einen sozial gerechten Kohleausstieg kann dafür Vorbildcharakter entwickeln. Weitere Länder haben bereits Interesse an einer solchen Partnerschaft signalisiert.

In einer anderen Frage konnte keine Einigung erzielt werden. Auf der COP21 in Paris wurde beschlossen, eine zweite regelmäßige Überprüfung der Ziele der Klimarahmenkonvention durchzuführen;

sie soll 2022 (bis zur COP27) abgeschlossen sein. Dabei geht es insbesondere darum, den Unterschied zwischen 2°C und 1,5°C Erderwärmung mithilfe der IPCC-Berichte und anderer wissenschaftlicher Quellen besser zu ergründen. Zwar beeinflussten zentrale Aussagen des jüngsten IPCC-Berichts die COP-Entscheidung, doch in der gemeinsamen Kontaktgruppe (engl.: Joint Contact Group) der Nebenorgane des UNFCCC, des Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA) und des Subsidiary Body for Implementation (SBI), konnten zur zweiten regelmäßigen Überprüfung aufgrund von Bremsern wie Saudi-Arabien und Indien keine Beschlüsse gefasst werden.

Nächste Schritte

Die neue Bundesregierung sollte die deutsche Klimaaußenpolitik mit einem entsprechenden Mandat versehen und das Außenministerium, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) finanziell und personell ausreichend ausstatten. Länder wie Indonesien, Senegal, Pakistan, die Philippinen, Ruanda, aber auch Giganten wie Indien sind mögliche Partner. Eine Übereinkunft mit Indien könnte ein internationaler Meilenstein werden, um das 1,5°C-Limit einzuhalten. Deutschland sollte sich auch dafür einsetzen, dass die Umsetzung der Klimaschutzziele bis 2030 vorangetrieben wird.

Die IPCC-Arbeitsgruppen II und III werden im Laufe des Jahres 2022 ihre Berichte vorlegen. Darin wird es um Anpassung und Vulnerabilität bzw. um den Klimaschutz gehen. Auch der Synthesebericht soll verabschiedet werden. Die wichtigen Erkenntnisse müssen deutlich erkennbar in die Entscheidungen der COP27 einfließen – in die politischen Ergebnisse (COP decision) sowie in die technischen Verhandlungen zum zweiten periodischen Review (PR2).

Pfad zur Treibhausgasneutralität



Abb. 1: Pfad zur Treibhausgasneutralität. Quelle: Eigene Darstellung.

2. Schäden und Verluste

Klimawandelfolgen sind für Millionen von Menschen weltweit bereits heute Realität. Auf der COP26 hat die Staatengemeinschaft dabei versagt, den am stärksten gefährdeten Menschen endlich bedarfsgerechte und der Größenordnung der Probleme entsprechende Unterstützung zur Verfügung zu stellen, um mit Schäden und Verlusten umgehen zu können.

Wichtigste Entscheidungen

- ✓ Operationalisierung des auf der COP25 eingerichteten **Santiago Netzwerks für Schäden und Verluste** inklusive der Festlegung seiner Funktionen (in der Entscheidung zum [WIM ExCom Report](#)).
- ✗ Einrichtung des „**Glasgow Dialogue**“ zur „Erörterung der Modalitäten für die Finanzierung von Maßnahmen zum Umgang mit Schäden und Verlusten“ (Teil des [Glasgow Climate Pact](#)). Dies reicht im Kontext der bisher mangelnden Finanzierung für Schäden und Verluste (kein spezifischer Anteil an der zugesagten Klimafinanzierung, [UNFCCC-Finanzarchitektur](#) nur bedingt kompatibel, benötigte Maßnahmen zu unterstützen) nicht aus.

Verhandlungsdynamik

Santiago Netzwerk für Schäden und Verluste (Santiago Network for Loss and Damage, SNLD)

Die tatsächliche Operationalisierung des SNLD, über die Einrichtung einer Website hinaus, war zentrales Ziel (v. a. der Entwicklungsländergruppen). Dies beinhaltete die konkreten Funktionen des Netzwerks, die Governancestruktur und die (finanzielle) Ausstattung. Anfänglich blockierten einige Industrieländer wie die USA, Australien und zeitweise auch die EU die Verhandlungen und es gab den Versuch, den Beschluss zu den Funktionen des Netzwerks hinauszuzögern. Die Beharrlichkeit, u. a. der African Group of Negotiators (AGN) und der sogenannten „Gruppe der 77“ (G77), zahlte sich allerdings aus. Sechs Funktionen wurden für das Netzwerk festgeschrieben. Auch eine koordinierende Stelle mit Sekretariatsdiensten soll eingerichtet werden. Entschieden wurde auch, dass dem Netzwerk Gelder zur Verfügung gestellt werden, um den Umgang mit Schäden und Verlusten technisch zu unterstützen. Deutschland machte hierfür erfreulicherweise eine konkrete Zusage in Höhe von 10 Millionen Euro.

Glasgow Dialog

Nicht Teil der offiziellen Verhandlungsagenda, aber stets der „Elefant im Raum“, war die fehlende Finanzierung für den Umgang mit Schäden und Verlusten. Bereits bevor sich die Diskussion darüber zuspitzte, sendete Schottland ein starkes politisches Signal: Der Gastgeber der COP26 kündigte an, Entwicklungsländern 2 Millionen Pfund für den Umgang mit Schäden und Verluste zur Verfügung zu stellen – die erste explizite Finanzierungszusage durch ein Industrieland.

Der ursprüngliche Vorschlag der Entwicklungsländergruppen (G77, AGN, Alliance of Small Island States – AOSIS) für eine „Glasgow Facility on Loss and Damage“ wurde im Verlauf der

letzten Tage und Stunden der COP26 aufgrund der vehementen Blockade der Industrieländer (USA, EU und andere) immer weiter verwässert. Schlussendlich fiel die Entscheidung den „Glasgow Dialogue“ einzurichten, der aber erst bis 2024 Ergebnisse liefern soll. Lösungen werden dadurch extrem verzögert, zudem fehlt es an klaren Zwischenzielen und der Definition des zu erwartenden Prozessergebnisses. Eine Entscheidung, die der Dringlichkeit und der Größenordnung des Problems vollkommen unangemessen ist.

Ein starkes Zeichen im hektischen Geschehen der letzten Tage und Stunden des Gipfels setzten drei Stiftungen (die keine Verhandlungsakteure sind), indem sie 3 Millionen US-Dollar für die „Glasgow Facility“ zusagten. Auch ohne Zustandekommen der Facility prüfen die Stiftungen nun, wie sie ihre Finanzausgabe umsetzen können.

Nächste Schritte

Santiago Netzwerk für Schäden und Verluste

Ein Prozess wird die institutionelle Ausgestaltung des Netzwerks bis zur COP27 im Jahr 2022 klären. Länder und andere Stakeholder sind eingeladen, hierzu Ideen und Vorschläge in Form von Submissions einzureichen.

Glasgow Dialog

Auf dem Auftakt-Workshop des „Glasgow Dialogue“, der für die Zwischenverhandlungen im Jahr 2022 geplant ist, müssen konkrete Meilensteine für den Prozess festgelegt werden. Das bedeutet: 2022 sollten verschiedene Optionen bewertet werden, um auf der COP27 einen Beschluss zu fassen, der es ermöglicht, angemessene Finanzmittel für Schäden und Verluste für gefährdete Entwicklungsländer zu kanalisieren – entweder im Rahmen der bestehenden UNFCCC-Finanzarchitektur oder durch die Einrichtung zusätzlicher Mechanismen. Dieses Finanzsystem muss bis zur COP29 einsatzbereit sein.

3. Anpassung

Resilienz von Ökosystemen und Gesellschaften gegenüber Klimawandelfolgen ist das zweite Langfristziel des Pariser Klimaabkommens. Es wurde erwartet, dass die COP26 die Bereiche Anpassung sowie Schäden und Verluste auf der Agenda weit genug nach oben setzt, um diesem Ziel gerecht zu werden. Während die Beschlüsse zu Anpassungsmaßnahmen, die angesichts der sich verschärfenden Klimawandelfolgen dringend notwendig sind, positiv bewertet werden können, blieben die Entscheidungen zu Schäden und Verlusten weit hinter dem Nötigen zurück (siehe oben).

Wichtigste Entscheidungen

- ✓ Einrichtung eines zweijährigen „Glasgow-Sharm-el-Sheikh-Arbeitsprogramms“ zum globalen Anpassungsziel, um dessen Operationalisierung voranzubringen
- ✓ Aufforderung an die Länder, ihre Anpassungskommunikationen vor der nächsten Klimakonferenz im November 2022 vorzulegen

Verhandlungsdynamik

Anpassungsmaßnahmen sind entscheidend, um auf die bereits eingetretenen Auswirkungen des Klimawandels zu reagieren und sich auf unvermeidbare zukünftige Veränderungen vorzubereiten. Trotz dieser realen Notwendigkeit werden sie im UNFCCC-Prozess – besonders im Vergleich zum Klimaschutz – noch nicht ausreichend berücksichtigt. Es war daher im Kontext der COP26 für die besonders betroffenen und weniger anpassungsfähigen Länder des Globalen Südens wichtig, eine stärkere Anerkennung von Anpassungsmaßnahmen zu erwirken. Bereits in Artikel 7 des Pariser Abkommens wurde ein globales Ziel für die Anpassung an Klimafolgen verankert (engl.: Global Goal on Adaptation, GGA). Dieses Ziel endlich zu präzisieren und auszugestalten, war eine zentrale Forderung der Entwicklungsländer, vertreten etwa durch die AGN. Industriestaaten wie die USA vertraten jedoch die Position, dass sich jegliche Arbeit in diesem Bereich auf das Anpassungskomitee beschränken sollte.

In der Abschlusserklärung der COP26 und durch die erfolgreiche Einrichtung des „Glasgow-Sharm el-Sheikh Work Programme on the global goal on adaptation“ gelang es aber, die Operationalisierung des GGA auf den Weg zu bringen und die Notwendigkeit von Anpassung hervorzuheben. Dieses zweijährige Arbeitsprogramm der Nebenorgane SBSTA und SBI ist auch ein wichtiger Beschluss, um die fehlende Balance zwischen Klimaschutz und Anpassung im UNFCCC-Prozess zu verbessern und den Fortschritt in diesem Bereich sichtbar zu machen.

Die Abschlusserklärung beinhaltet außerdem eine Aufforderung an alle Staaten, die ihre Anpassungskommunikationen bisher noch nicht eingereicht und aktualisiert haben, dies bis Ende 2022 zu tun. Bis zur COP26 reichten erst 88 von 193 Vertragsstaaten des Pariser Abkommens Anpassungskommunikationen und Nationale Anpassungspläne ein.

Nächste Schritte

Die Staaten sind unter dem „Glasgow-Sharm el-Sheikh Work Programme on the global goal on adaptation“ dazu aufgefordert, bis April 2022 Vorschläge zu machen, wie die Ziele des Arbeitsprogramms erreicht werden können. Insgesamt sollen vier Workshops durchgeführt werden. Für die ersten zwei Workshops haben sich bereits die Malediven und Ägypten als Veranstalter angeboten.

Außerdem werden die Zwischenverhandlungen im Juni 2022 das Arbeitsprogramm aufgreifen. Der Bericht der Arbeitsgruppe II des IPCC zum Thema Anpassung wird in die Diskussionen einbezogen. Einen ersten Bericht zum Arbeitsprogramm des GGA wird es auf der COP27 geben, einen weiteren zur COP28. Die ägyptische COP27-Präsidentschaft hat bereits Interesse am GGA angekündigt und wird ausloten müssen, welche konkreten Beschlüsse von den besonders verletzlichen Ländern gefordert und von den Industrie- und Schwellenländern mitgetragen werden können.

Alle Staaten sind darüber hinaus dazu aufgefordert, ihre Anpassungspläne und -kommunikationen bis zur COP27 einzureichen.

4. Klimafinanzierung

Klimafinanzierung ist das zentrale Instrument internationaler Unterstützung für Länder des sogenannten Globalen Südens, um Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung vorzunehmen. Die Agenda der COP26 war voller wichtiger Verhandlungspunkte zu diesem Thema, das auch ein wesentlicher Baustein für Vertrauen zwischen den Verhandlungsparteien ist. Die Ergebnisse sind gemischt zu bewerten.

Wichtigste Entscheidungen

- ✓ Formalisierung und Start des Prozesses zur Festlegung des neuen kollektiven quantifizierten Ziels (engl.: New Collective Quantified Goal, NCQG) für die Klimafinanzierung ab 2025
- ✓ Fortführung des Programms zur langfristigen Finanzierung (engl.: Long Term Finance, LTF)
- ✓ Aufmerksamkeit für Anpassungsfinanzierung, begleitet von neuen Zusagen für den Anpassungsfonds
- ✗ Fehlende Finanzierung des Umgangs mit Schäden und Verlusten
- ✗ Fehlende Verpflichtung, die zugesagten 100 Milliarden US-Dollar jährlich im Durchschnitt zwischen 2020 und 2025 zu erreichen oder die Summe bis spätestens 2023 bereitzustellen
- ✗ Keine Definition von Klimafinanzierung

Verhandlungsdynamik

Die Klimafinanzierung war ein zentrales Thema auf der COP26-Agenda sowie ein Schlüsselement für die Umsetzung und Vertrauensbildung bei den Klimaverhandlungen. Bereits vor Beginn der Verhandlungen hatte das Thema an Bedeutung und Brisanz gewonnen, als deutlich wurde, dass die Industrieländer ihre Zusage nicht einhalten konnten, ab 2020 100 Milliarden US-Dollar jährlich für die Entwicklungsländer bereitzustellen.

Klimafinanzierungslücke (2019)

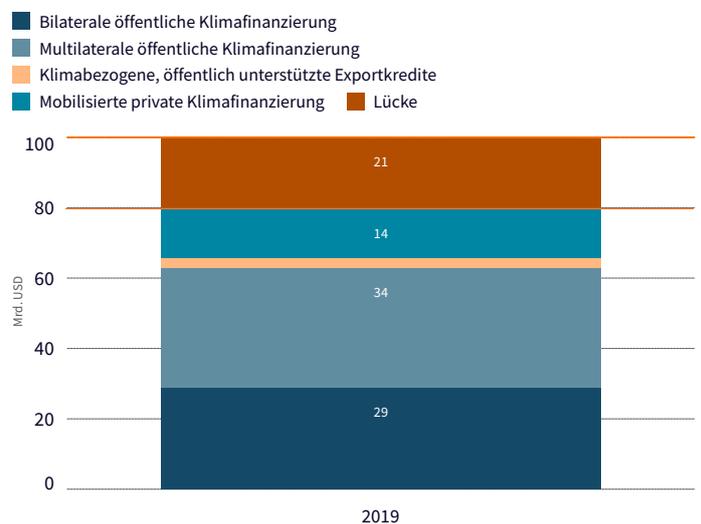


Abb. 2: Klimafinanzierungslücke (2019). Quelle: OECD (2021), Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries: Aggregate Trends Updated with 2019 Data, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, OECD Publishing, Paris, doi.org/10.1787/03590fb7-en.

Die Verlängerung der 100-Milliarden-US-Dollar-Zusage bis 2025, zusammen mit dem Beleg, dass diese Zusage im Jahr 2020 nicht eingehalten wurde, führte zur Verlängerung der Verhandlungen um die Langfristfinanzierung (LTF) bis 2027. Dies war eine starke Forderung der Entwicklungsländer, die einen formellen Rahmen für die Rechenschaftspflicht über das 100-Milliarden-US-Dollar-Ziel schaffen wollten.

Erschwerend kam hinzu, dass die Industrieländer nicht bereit waren, die Finanzierungslücke zu schließen, die durch die Verzögerung bei der Erreichung des 100-Milliarden-Dollar-Ziels innerhalb der erwarteten Frist bis 2020 entstanden war (vgl. Abb. 3 mit zwei Szenarien zum möglichen Verlauf der Klimafinanzierung 2021–2025), und dass weiterhin keine gemeinsame Definition von Klimafinanzierung gefunden werden konnte.

Geschätzte Klimafinanzierung 2021–2025 in zwei Szenarien



Abb. 3: Geschätzte Klimafinanzierung 2021–2025 (Szenario 1 u. 2). Quelle: OECD (2021), Forward-looking Scenarios Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2021–2025: Technical Note, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, OECD Publishing, Paris, doi.org/10.1787/a53aac3b-en.

Nächste Schritte

Zu den wichtigsten Ergebnissen der Verhandlungen über die Klimafinanzierung gehörte die Einrichtung eines Ad-hoc-Arbeitsprogramms, mit dem ein Ziel für die Klimafinanzierung nach 2025 festgelegt werden soll. Dieses ist als neues kollektives

quantifiziertes Ziel (engl.: New Collective Quantified Goal, NCQG) bekannt und soll über das derzeitige Ziel von 100 Milliarden US-Dollar hinausgehen.

Der Beschluss konzentrierte sich weitgehend auf Verfahrensfragen und überließ die inhaltlichen Diskussionen dem Arbeitsprogramm. Die Entscheidung, diesen Prozess in einer offenen, inklusiven und transparenten Weise durchzuführen, die eine partizipative Repräsentanz sicherstellt, ist jedoch wichtig.

In der Abschlusserklärung wurde die Anpassungsfinanzierung durch ein eigenes Kapitel aufgewertet und die Industrieländer aufgefordert, diese gemeinsam bis 2025 im Vergleich zu 2019 mindestens zu verdoppeln. Gleichzeitig wurden neue Zusagen in Höhe von 356 Millionen US-Dollar für den Anpassungsfonds gemacht – der höchste Betrag, der jemals für den Fonds zugesagt wurde.

Eine vorhersehbarere und zuverlässigere Unterstützung der Anpassungsfinanzierung könnte gewährleistet werden, wenn ein Anteil an den Erlösen aus den Kohlenstoffmärkten gemäß Artikel 6 des Pariser Abkommens dafür verwendet werden würde. Diese Regelung konnte jedoch nicht vollständig umgesetzt werden, da der Handel gemäß Artikel 6.2 nur auf freiwilliger Basis zur Anpassungsfinanzierung beitragen wird (siehe unten).

Was die Finanzierung von Schäden und Verlusten betrifft, so wurde auf der COP26 beschlossen, einen „Glasgow-Dialog“ einzurichten, um bis Juni 2024 Optionen für Finanzierungsmaßnahmen zu diskutieren (siehe oben).

5. Regelbuch des Pariser Klimaabkommens

Während das Pariser Klimaabkommen festhält, was die internationale Staatengemeinschaft dem Klimawandel entgegensetzen will, hält das sogenannte Regelbuch fest, wie die einzelnen Maßnahmen durchgeführt werden sollen. Die COP26 hatte zum Ziel, das bereits 2018 und 2019 weitestgehend ausverhandelte Regelbuch des Pariser Klimaabkommens fertigzustellen – was auch gelang.

Marktmechanismen (Artikel 6), Transparenz und der gemeinsame Zeitrahmen für die Einreichung nationaler Klimapläne waren die ausstehenden Bereiche, für die auf der COP26 Beschlüsse gefasst wurden. Das Regelbuch konnte somit endlich vervollständigt werden.

Artikel 6

Artikel 6 des Pariser Abkommens befasst sich mit dem künftigen internationalen Handel mit Emissionen bzw. Emissions-einsparungen. Dieses besonders tückische Verhandlungsthema mit seinen Risiken zum Aufweichen des Pariser Abkommens – beispielsweise durch Doppelzählung oder Anrechnung von Kyoto-Zertifikaten – konnte nach harten Verhandlungen in Katowice (2018) und Madrid (2019) erst in Glasgow abgeschlossen werden.

Wichtigste Entscheidungen

- ✓ Vermeidung der doppelten Anrechnung von Emissionseinsparungen
- ✓ Einigung auf eine ambitionierte Berechnungsgrundlage bei der Feststellung von Emissionsreduktionen
- ✓ Einrichtung eines Beschwerdemechanismus zur Nachverfolgung von möglichen negativen Auswirkungen von Projekten
- ✗ Kaum Zusatznutzen durch die Stilllegung von Zertifikaten
- ✗ Durch die Übernahme von Kyoto-Zertifikaten wurde ein Schlupfloch geöffnet
- ✗ Keine ausreichend starke Sprache bezüglich Umweltstandards, Gendergerechtigkeit und Menschenrechten

Verhandlungsdynamik

Nach langen Verhandlungen wurde bei der COP26 das Regelwerk für Artikel 6 ausgearbeitet. Einer der größten Verhandlungspunkte der letzten Jahre war die Frage der Anrechnung von Emissionseinsparungen. Für ihre Quantifizierung und auch für den Handel mit ihnen sollte Artikel 6 den Leitfaden bereitstellen. Einige Vertragsstaaten wie Brasilien haben lange die Möglichkeit der doppelten Anrechnung von Emissionseinsparungen gefordert – etwa die Anrechnung durch Käufer *und* Verkäufer. Über ein System zur Bilanzierung wird die Doppelung bei der Anrechnung von Emissionseinsparungen aus mehreren Ländern nun verhindert.

Die Möglichkeit, dass die Marktmechanismen durch die Stilllegung eines Teils der Zertifikate zum Klimaschutz beitragen, wurde nur in geringem Maße genutzt. Sie hätte darin bestanden, mindestens 20 % der gehandelten Zertifikate stillzulegen, sie also weder den möglichen Käufern noch den Verkäufern gutzuschreiben. Nachdem einige Staaten, darunter die USA, Australien und Brasilien, Widerstand gegen ambitioniertere Vorgaben leisteten, soll nun nur ein einstelliger Prozentsatz der unter dem multilateralen 6.4-Mechanismus gehandelten Zertifikate verpflichtend stillgelegt werden, während die Stilllegung unter dem dezentralen 6.2-Mechanismus freiwillig ist.

Ein weiterer Diskussionspunkt war die Übernahme von Zertifikaten aus dem Clean Development Mechanism (CDM) des Kyoto-Protokolls in den Anrechnungsmechanismus von Artikel 6. Staaten wie Brasilien, China, Indien und Südkorea befürworteten die Anerkennung alter Zertifikate für die Erreichung der NDCs, wobei jedoch kein Mehrwert für das Klima durch eine Emissionsreduktion entstehen würde. Nach einem Kompromiss dürfen nun Zertifikate aus Projekten, die nach dem 1. Januar 2013 registriert wurden, genutzt werden, um ausschließlich das erste NDC eines Staates zu erreichen. Dieses Schlupfloch stellt einen erheblichen Rückschlag für den Fortschritt des Pariser Abkommens dar.

Ein weiterer sehr kontrovers diskutierter Punkt war die Transaktionsgebühr im Emissionshandel unter Artikel 6.2 und 6.4. Im CDM war die Gebühr enthalten, um die Betriebskosten

des Mechanismus zu decken und den Anpassungsfonds zu unterstützen. Während die Gebühr im Abschnitt 6.4 enthalten ist, setzten sich einige Industrieländer mit ihrer Ablehnung durch, sie unter dem Punkt 6.2 ebenfalls mitaufzunehmen. Sie untermauerten ihren Widerstand mit dem Argument, dass eine einheitliche Umsetzung mit der Vielfalt der nationalen Ansätze im Zusammenhang mit 6.2 zu kompliziert werden würde.

Nächste Schritte

Es wird erwartet, dass der Emissionshandel durch die Ausarbeitung der Regeln weiterwachsen wird. Allerdings wird auch betont, wie wichtig es z. B. ist, alte Zertifikate stillzulegen. Nicht zuletzt um sicherzustellen, dass der Emissionshandel unter Artikel 6 kein Nullsummenspiel wird. Weiterhin kann darauf gehofft werden, dass die negativen Auswirkungen der Zertifikate aus dem CDM abgefedert werden. Das kann durch einen Ausschluss der Nutzung dieser Zertifikate von Industrieländern oder auch durch den Erwerb der Zertifikate durch Stiftungen erreicht werden, die sie anschließend stilllegen. Zudem ist zu hoffen, dass ein Beschwerdemechanismus eingerichtet wird, durch den negative Auswirkungen von Projekten für Zertifikate – etwa Menschenrechtsverletzungen – kommuniziert werden können.

Transparenzrahmen

Beim Transparenzrahmen geht es darum, dass die Länder detaillierte Informationen darüber übermitteln, wie sie ihre Zusagen aus den NDCs einhalten und ihre Klimaschutzziele umsetzen. Die Regeln hierzu sollen sicherstellen, dass diese Informationen zuverlässig sind. Auch über Klimafinanzierung und Anpassungsmaßnahmen müssen die Länder alle zwei Jahre berichten.

Wichtigste Entscheidungen

- ✓ Alle Berichts- und Tabellenformate zum Transparenzrahmen konnten auf der COP26 beschlossen werden
- ✗ Uneindeutige Regelung zur Flexibilität

Verhandlungsdynamik

Schwellenländer betonten beim Transparenzrahmen durchgängig die Notwendigkeit von Flexibilität (China, Brasilien und AGN) und forderten Unterstützung beim Capacity Building für ihre Berichterstattung ein (AGN und AOSIS). China wollte gar ganze Berichtstabellen streichen. Die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder hob hervor, dass die Flexibilität nicht als Ausrede für Untätigkeit genutzt werden dürfe. Die Schweiz betonte stellvertretend für die Ländergruppe der Umweltintegrität (EIG), dass die Beschlüsse zum Transparenzrahmen keinen Rückschritt gegenüber den Beschlüssen der COP24 in Katowice („modalities, procedures and guidelines“, MPGs) darstellen dürften.

Schlussendlich wurde Flexibilität dahingehend integriert, dass Länder, die nicht im vollen Umfang über ihre Fortschritte bei der Emissionsreduktion berichten können, dafür Gründe angeben müssen. Der Grad der Flexibilität bleibt also ein Stück weit selbst bestimmt. Den Schwellenländern gelang es aufgrund der starken

Positionen der USA (und der EU) immerhin nicht, ganze Tabellen zu streichen.

Im Großen und Ganzen wurde ein akzeptabler Kompromiss für den gemeinsamen Transparenzrahmen ausgehandelt, soweit zumindest die G20-Länder, die 75 % der globalen Emissionen verantworten, hier vollständig berichten. Im Vergleich zum früheren System ist die wichtigste Errungenschaft dieses gemeinsamen Transparenzrahmens unter dem Pariser Klimaabkommen somit, dass er tatsächlich für alle Länder gilt.

Nächste Schritte

Die Länder sind nun dazu verpflichtet, bis Ende 2024 ihren ersten zweijährlichen Transparenzbericht und ihren ersten nationalen Inventarbericht mit detailliert beschreibenden und numerischen Informationen zu ihren Emissionen vorzulegen. Zur Qualitätssicherung werden die Fortschrittsberichte aller Länder einer technischen Überprüfung durch Experten („technical expert review“) und einem multilateralen Prozess („facilitative multilateral consideration of progress“) unterzogen.

Common Timeframes

Auch die Frage, in welchem zeitlichen Turnus die Länder ihre NDCs einreichen sollen, war bislang nicht geklärt worden. Die COP26 konnte immerhin eine Ermunterung zur ambitionierteren Option des Fünf-Jahres-Zeitrahmens herbeiführen.

Wichtigste Entscheidungen



Entscheidung für einen gemeinsamen Fünf-Jahres-Zeitrahmen (engl.: Common Timeframe, CTF) für die Einreichung und Umsetzung der NDCs ab 2031

Verhandlungsdynamik

Die Entscheidung für einen gemeinsamen Fünf-Jahres-Zeitrahmen (CTF) war ein weiterer Verhandlungserfolg. Die NDCs sollen ab 2031 im Einklang mit dem in Paris festgelegten Fünf-Jahres-Rhythmus zur globalen Bestandsaufnahme (engl.: Global Stocktake, GST) eingereicht und umgesetzt werden.

Schon vor der COP deuteten viele Zeichen in die richtige Richtung. Die EU hatte sich kurz vor der COP26 auf fünf Jahre geeinigt und auch China und die USA erklärten, dass beide im Jahr 2025 ein NDC für den Zeitraum bis 2035 vorlegen würden. Während der Verhandlungen sprach sich eine große Mehrheit der Staaten deutlich für einen Fünf-Jahres-Zeitrahmen aus. Und obwohl sich einige wenige Staaten die Option eines Zehn-Jahres-Zeitrahmens offenhalten wollten, deuteten auch diese – vermutlich aus taktischen Gründen – Flexibilität und Verhandlungsbereitschaft an.

Nächste Schritte

In Glasgow wurde nun vereinbart, dass alle Staaten „ermutigt“ werden, alle fünf Jahre neue Pläne einzureichen – die Möglichkeit, dies alle zehn Jahre zu tun, fiel unter den Tisch. Mit Ausblick auf den kommenden NDC-Zyklus gilt es nun, ausreichend Druck auf-

zubauen, damit sich die Länder an diese Ermutigung halten. Dies würde den Ambitionsmechanismus des Paris-Abkommens, regelmäßig gemeinsam die Ziele zu verschärfen, erheblich stärken.

Da zudem die Berichterstattung über die jeweiligen Anstrengungen der Länder vergleichbar wird, was wiederum die ebenfalls fünfjährige globale Bestandsaufnahme unterstützt, passt der Rhythmus gut. Außerdem ermöglicht ein gemeinsamer Zeitrahmen, Druck auf alle Länder gleichzeitig aufzubauen und dadurch eine Dynamik zu entwickeln, die dazu führt, dass die NDCs nachgebessert und mit den vereinbarten globalen Zielen in Einklang gebracht werden.

6. Initiativen und Ankündigungen

Eine Besonderheit auf der COP26 waren die von der britischen Präsidentschaft eingerichteten „Thementage“. Diese wurden von den Ländern sowie nicht staatlichen Akteuren genutzt, um Initiativen und besondere – unverbindliche – Ziele anzukündigen. Wenn auch wichtig für die klimapolitische Dynamik, waren diese nicht Teil des offiziellen Verhandlungsprozesses. Nun kommt es auf die tatsächliche Implementierung an. UN-Generalsekretär António Guterres regte einen Accounting-Mechanismus für diese Initiativen an, um Transparenz und Monitoring zu ermöglichen – v. a. für die beteiligten nicht staatlichen Akteure. Unter den zahlreichen Initiativen erscheinen die folgenden besonders vielversprechend.

Global Methane Pledge

In diesem Rahmen verpflichten sich Staats- und Regierungschefs, die Methanemissionen bis 2030 um 30 % zu senken. Die Bedeutung des Methanausstoßes ist durch den letzten Bericht des Weltklimarats besonders in den Fokus getreten. Dieser internationalen Initiative der USA und der EU zur kurzfristigen Verlangsamung der Erderwärmung sind bereits mehr als 100 Länder beigetreten.

Beyond Oil and Gas Alliance (BOGA)

Die neue Beyond Oil and Gas Alliance vereint Länder, die sich verpflichten, die Öl- und Gasförderung innerhalb ihrer Grenzen zu beenden. Die Kernmitglieder der BOGA sind Costa Rica, Dänemark, Frankreich, Grönland, Irland, Schweden, Wales und die kanadische Provinz Quebec.

Vereinbarung zur Beendigung der internationalen Finanzierung fossiler Brennstoffe

Die Unterstützer wollen bis Ende 2022 die neue direkte öffentliche Finanzierung von unverminderten fossilen Brennstoffen beenden. Als sich Deutschland der Initiative anschloss, wies Staatssekretär Jochen Flasbarth bei der Finanzierung von Gas auf die begrenzten und klar definierten Fälle hin, die mit dem 1,5°C-Limit und damit mit den Zielen des Pariser Abkommens vereinbar sind.

Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use

Mehr als 130 Länder, darunter große Waldnationen wie Brasilien und Indonesien, unterzeichneten diese Erklärung zu Wäldern und Landnutzung, die das Ziel hat – auch unterlegt von finanziellen Zusagen – „gemeinsam daran zu arbeiten, den Waldverlust und die Bodendegradation bis 2030 aufzuhalten und umzukehren“.

COP26-Erklärung zur Beschleunigung des Übergangs zu 100% emissionsfreien Autos und Lieferwagen

Mehr als 30 Länder, sechs große Fahrzeughersteller und andere Akteure wie Städte haben sich zum Ziel gesetzt, dass alle neu verkauften Pkw und Transporter bis 2040 weltweit und bis 2035 in den führenden Märkten emissionsfrei sein sollen.

Stiftungsankündigung eines Finanzierungsbeitrags für Maßnahmen zum Umgang mit Schäden und Verlusten

3 Millionen US-Dollar sagte eine Gruppe von drei philanthropischen Stiftungen zu, um dazu beizutragen, die große Finanzlücke beim Umgang mit Schäden und Verlusten zu schließen. Ursprünglich als Beitrag zur „Glasgow Facility“ angekündigt, die nicht zustande kam, bleibt abzuwarten, wie das Geld bereitgestellt werden wird.

Adaptation Research Alliance (ARA)

Ein Zusammenschluss von mehr als 100 Organisationen aus 35 Ländern, der Wissenschaftler:innen und traditionelle „Forschungs- sowie Implementierungsförderer“ aus der Anpassungsforschung zusammenbringt, um Investitionen in handlungs- und bedürfnisorientierte Forschung zu fördern und zu steigern. Gerade hinsichtlich der unterschiedlichen Verfügbarkeit von wissenschaftlichen Daten, die wichtig für die Ausgestaltung von Instrumenten zur Begegnung von Klimawandelfolgen sind, kann diese Initiative Potenzial entfalten.

Ausblick

Aus der Sicht von Germanwatch hat die COP26 einige wichtige Entscheidungen bewirkt. Mit der Verabschiedung des Regelbuchs kann das Jahrzehnt der Umsetzung nun endgültig beginnen. Die Umsetzung der NDCs auf nationaler Ebene entscheidet in den nächsten zehn Jahren über die Erreichung der Paris-Ziele. Der UN-Klimaprozess wird mit seinen Verhandlungen zu zentralen Themen auch 2022 weitergeführt werden – ebenso werden Klimabeschlüsse auf G7- und G20-Ebene wichtiger werden.

Auch die Vorbereitung auf die COP27 in Ägypten im November 2022 wird arbeitsintensiv, um politisch schwierige Beschlüsse – allen voran zur Finanzierung von Schäden und Verlusten – zu erzielen. Der ohnehin schon große Druck wurde durch den 6. Sachstandsbericht des IPCC noch einmal verstärkt. In Vorbereitung auf die COP27 muss die in Glasgow beschlossene Klimaschutzagenda umgesetzt werden. Aber auch in den Bereichen Anpassung und Finanzierung werden die Zwischenverhandlungen im Juni – als Hybridveranstaltung in Bonn geplant – wichtige Akzente setzen müssen. Besondere Aufmerksamkeit werden dabei auch die Vorbereitungen für angemessene Beschlüsse zu Schäden und Verlusten erhalten. Die COP27 wird Ende des Jahres aber auch Fortschritte zu internationaler Klimafinanzierung im Allgemeinen machen müssen. Deutschland hat – gemeinsam mit den COP-Präsidentschaften – auch 2022 wieder die Möglichkeit, mit der Agenda des Petersberger Klimadialogs die COP27 thematisch vorzubereiten. Es kristallisiert sich bereits heraus, dass die ägyptische Präsidentschaft für die COP27 Schwerpunkte auf eine gerechte Energietransformation und auf Anpassung setzen wird.

Die Ampel-Koalition hat Deutschland in der Klimapolitik neu aufgestellt. Das gilt besonders für die Klimaaußenpolitik: Hier sind Klima-, Energie- und Entwicklungspartnerschaften, nach dem Beispiel der Südafrika-Partnerschaft, ein neues Instrument, um die Umsetzung der bestehenden NDCs einzelner Länder zu unterstützen – und auch um in einigen Fällen langfristig eine NDC-Erhöhung zu ermöglichen. Gleichzeitig sollte die Bundesregierung ihre G7-Präsidentschaft erfolgreich nutzen, um die Klimaagenda weiter zu stärken.

Autor:innen: Rixa Schwarz, Vera Künzel, Laura Schäfer, Kerstin Opfer, Bertha Argueta, Manfred Treber.

Die Autor:innen danken Leonie Beaucamp und Pia Jorks für ihre Unterstützung.

Herausgeber:

Germanwatch e.V.

Büro Bonn

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Telefon +49 (0)228/60 492-0

Büro Berlin

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

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

Internet: www.germanwatch.org

E-Mail: info@germanwatch.org

März 2022

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter:

www.germanwatch.org/de/85244

Mit finanzieller Unterstützung von Brot für die Welt. Für den Inhalt ist alleine Germanwatch verantwortlich.

**Brot
für die Welt**

mit Mitteln des
Kirchlichen
Entwicklungsdienstes