

HINTERGRUNDPAPIER

Internationale Klimapolitik in Zeiten geopolitischer Herausforderungen

Erwartungen an die COP27 in Scharm El-Scheich

David Ryfisch, Christoph Bals, Rixa Schwarz, Lutz Weischer, Bertha Argueta, Marlene Becker, Julia Grimm, Vera Künzel, Kerstin Opfer, Stefan Rostock, Manfred Treber, Lisa Schultheiß, Thea Uhlich

Zusammenfassung

Dieses Hintergrundpapier gibt einen Überblick über die wichtigsten Verhandlungsthemen des 27. Klimagipfels (COP27), der vom 6. bis 18. November im ägyptischen Scharm El-Scheich stattfinden wird. Schon jetzt ist klar: Die Auswirkungen des russischen Angriffskriegs werden auch die Weltklimakonferenz dominieren. Gleichzeitig sollte allen Teilnehmenden bewusst sein, dass Klimawandelfolgen keine Rücksicht auf die geopolitische Lage nehmen.

In dieser Ausgangssituation hat die COP27 vier entscheidende Aufgaben:

1. Sie sollte zeigen, dass multilaterale Vereinbarungen im Klimabereich weiterhin möglich sind und damit resilient gegenüber den weltweiten Krisen;
2. Sie sollte verdeutlichen, dass Länder über die Umsetzung ihrer Verpflichtungen Rechenschaft ablegen müssen;
3. Sie sollte klare Signale aussenden, dass trotz und gerade wegen der globalen Energiekrise der Ausstieg aus den fossilen Energien kommen wird und sich die globale Energiewende beschleunigt;
4. Sie sollte deutlich machen, dass die internationale Gemeinschaft die verletzlichsten Länder und Menschen nicht mit den Folgen einer sich drastisch verschärfenden Klimakrise alleinlässt.

Impressum

Autor:innen:

David Ryfisch, Christoph Bals, Rixa Schwarz, Lutz Weischer, Bertha Argueta, Marlene Becker, Julia Grimm, Vera Künzel, Kerstin Opfer, Stefan Rostock, Manfred Treber, Lisa Schultheiß, Thea Uhlich

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 2022

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter:

www.germanwatch.org/de/87505

Gefördert durch ENGAGEMENT GLOBAL mit Mitteln des



Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie Brot für die Welt. Die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt der Förderpartner wieder, für den Inhalt ist alleine Germanwatch verantwortlich.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	4
1 Die geopolitische Ausgangssituation für die COP27	5
1.1 Geopolitische Ausgangssituation.....	5
1.2 Zivilgesellschaftliche Situation in Ägypten.....	6
1.3 Dringlichkeit zu handeln.....	7
2 Knackpunkte der COP27	11
2.1 Die Ambitions- und Umsetzungslücke schließen	11
2.1.1 Mitigation Work Programme.....	11
2.2 Dringend benötigte angemessene Unterstützung zum Umgang mit klimabedingten Schäden und Verlusten	12
2.2.1 Finanzierung zum Umgang mit Schäden und Verlusten.....	12
2.2.2 Ausgestaltung des Santiago Network on Loss and Damage.....	14
Box: Fall RWE – Gletscher schmelzen, Verantwortung wächst	16
2.3 Neue Perspektiven in der internationalen Klimafinanzierung.....	17
2.3.1 Das 100-Milliarden-Ziel	17
2.3.2 Das neue Klimafinanzierungsziel.....	18
3 Weitere wichtige Verhandlungsthemen.....	20
3.1 Operationalisierung des Global Goal on Adaptation.....	20
3.2 Global Stocktake	20
3.3 Second Periodical Review	21
3.4 Action for Climate Empowerment.....	22
3.5 Koronivia-Arbeit zu Landwirtschaft	23
4 Zentrale Beiträge außerhalb der formalen Verhandlungen.....	24
4.1 Freiwillige Initiativen	24
4.2 JET-P.....	25
4.3 Bridgetown Agenda	25

Abkürzungsverzeichnis

ACE	Action for Climate Empowerment
AGN	African Group of Negotiators
AOSIS	Alliance of Small Island States
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BOGA	Beyond Oil and Gas Alliance
CMA	Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism
COP	Conference of the Parties
ExCom	Executive Committee
GCF	Green Climate Fund
GD	Glasgow Dialogue
GDFLU	Glasgow Declaration on Forests and Land Use
GEF	Globale Umweltfazilität
GFANZ	Glasgow Financial Alliance for Net Zero
GGA	Global Goal on Adaptation
GlaSS	Glasgow–Sharm el-Sheik Work Programme
GMP	Global Methane Pledge
GST	Global Stocktake
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IWF	Internationaler Währungsfonds
JET-P	Just Energy Transition Partnership
KJWA	Koronivia Joint Work on Agriculture
L&D	Loss & Damage
LDCs	Least Developed Countries
LDFE	Loss and Damage Finance Facility
LNG	Liquefied Natural Gas
MDB	Multilateral Development Bank
MWP	Mitigation Work Programme
NCQG	New Collective Quantified Goal
NDC	Nationally Determined Contribution
PR2	Second Periodical Review
SCF	Standing Committee on Finance
SDGs	Sustainable Development Goals
SED	Structured Expert Dialogues
SNLD	Santiago Network on Loss and Damage
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
WIM	Warsaw International Mechanism

1 Die geopolitische Ausgangssituation für die COP27

1.1 Geopolitische Ausgangssituation

Die COP27 findet in einer herausfordernden geopolitischen Gemengelage statt. Die Auswirkungen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine dominieren weiterhin die Tagespolitik. In Europa bleibt Energiesicherheit aufgrund steigender Energiepreise und drohenden Gasmangels Priorität. Politische Entscheidungen zur Energiesicherung schwanken zwischen zwei Extremen – sie können eine Symbiose mit Klimaambition eingehen oder ihr entgegenstehen. Zumindest mittelfristig spricht neben Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit mit der Energiesicherheit eine dritte Dimension für Erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Elektrifizierung. Zugleich hat sich etwa die Wettbewerbsfähigkeit von Kohle weltweit gegenüber Liquefied Natural Gas (LNG) deutlich verbessert, was zu hoch problematischen Lock-in-Effekten führen kann.

Gleichzeitig wirken sich reduzierte Nahrungsmittelverfügbarkeit sowie Preissteigerungen für Nahrung, Dünger und fossile Energien in einigen Ländern des Globalen Südens – unter anderem in Ägypten, das die COP27-Präsidentschaft innehat – vor allem auf die Ärmsten und Verletzlichsten aus. Die Getreideknappheit, beispielsweise in Nordafrika und dem Mittleren Osten, hat gezeigt, wie kriegsbedingte Exportstopps und klimawandelbedingte Ernterückgänge zusammenspielen und die Lebensmittelversorgung gefährden können.

Klimawandelfolgen halten allgemein während der angespannten geopolitischen Lage nicht inne. Hitzewellen, Überflutungen und Wirbelstürme sind auch 2022 harte Realität auf allen Kontinenten. Sie untergraben vielerorts wirtschaftliche Existenzgrundlagen und beeinflussen Armut und Ungleichheit. Langfristig wird die Klimakrise soziale Unruhen, politische Gewalt und geopolitische Risiken verstärken. Eine angespannte Geopolitik und die Klimakrise stehen somit in komplexer Verbindung miteinander und verkomplizieren die Entwicklungschancen vieler Länder.

Hinzu kommt, dass sich die Verschuldung vieler, insbesondere armer Länder infolge der Corona-Krise massiv erhöht hat. Dies beeinträchtigt auch die Handlungsfähigkeit für die notwendige Transformation sowie die Möglichkeit, Anpassungsmaßnahmen umzusetzen.

Eine weitere Herausforderung: China und die USA drohen als Verhandlungsvermittler in Scharm El-Scheich auszufallen. Bei der COP26 hatten beide mit einem gemeinsamen Statement in der zweiten Verhandlungswoche eine Einigung begünstigt. Dieses Jahr ist der regelmäßige klimapolitische Austausch der beiden Länder aufgrund von Spannungen über Taiwan auf Eis gelegt worden. Im Nachgang zur UN-Generalversammlung im September gab es jedoch wieder erste Annäherungen, die hoffen lassen.

Auch die diesjährige indonesische G20-Präsidentschaft bietet keinen Raum, um ein gemeinsames Signal für die COP zu setzen. Im vergangenen Jahr schlug sich eine Vielzahl von Übereinkünften der G20 auch im COP26-Abschlussdokument nieder. In diesem Jahr fällt der G20-Gipfel allerdings mit der zweiten Woche der Klimakonferenz zusammen. Vor allem aber ist die G20 durch den geopolitischen Kontext kaum noch handlungsfähig. Denn Russland sitzt mit am Tisch und die unterschiedlichen Positionierungen zum russischen Angriffskrieg, beispielsweise Chinas und der USA, prallen aufeinander – wobei gleichzeitig im Konsens entschieden werden muss. Die indonesische G20-Präsidentschaft zeigt vor diesem Hintergrund auch im Klimabereich nur noch geringe Ambitionen. China

und Indien nutzten bei den G20-Energie- und Umweltminister:innentreffen bereits diese angespannte Situation, um ein klares Bekenntnis zum 1,5°C-Temperaturziel zu verhindern. Es ist fraglich, ob es überhaupt ein Abschlussdokument des G20-Gipfels geben wird.

In diesem angespannten geopolitischen Kontext hat die COP27 vier entscheidende Aufgaben:

1. Sie sollte zeigen, dass multilaterale Vereinbarungen im Klimabereich weiterhin möglich sind und damit resilient gegenüber den weltweiten Krisen;
2. Sie sollte verdeutlichen, dass Länder über die Umsetzung ihrer Verpflichtungen Rechenschaft ablegen müssen;
3. Sie sollte klare Signale aussenden, dass trotz und gerade wegen der globalen Energiekrise der Ausstieg aus den fossilen Energien kommen wird und sich die globale Energiewende beschleunigt;
4. Sie sollte deutlich machen, dass die internationale Gemeinschaft die verletzlichsten Länder und Menschen nicht mit den Folgen einer sich drastisch verschärfenden Klimakrise alleinlässt.

1.2 Zivilgesellschaftliche Situation in Ägypten

Die Zivilgesellschaft ist ein integrativer Bestandteil der Theory of Change des Pariser Klimaabkommens.¹ Mit der Funktionsweise des Abkommens, u. a. durch Reputation erhöhte Ambition und beschleunigte Umsetzung zu erwirken, ist es maßgeblich von zivilgesellschaftlicher Beteiligung abhängig. Ebenso spielt die Zivilgesellschaft für Dynamik und Ambition in der internationalen Klimadiplomatie eine zentrale Rolle. Internationale Klimadiplomatie kann nur erfolgreich sein, wenn die Zivilgesellschaft in ihrer ganzen Vielfalt beteiligt wird. Dies erfordert allerdings inklusiven Zugang zu den Klimaverhandlungen und Transparenz.

Im Gastgeberland der COP27, Ägypten, ist die Menschenrechtslage schwierig. Wie in vielen anderen Ländern agiert die Zivilgesellschaft hier in einem sehr geringen Manövrierraum, in dem Meinungsfreiheit erheblich limitiert ist. Die Aktivist:innen sind dabei permanent der Gefahr von Verhaftungen ausgesetzt. Das von Präsident Abdel Fattah al-Sisi ausgerufene „Jahr der Zivilgesellschaft“ und die „Nationale Menschenrechtsstrategie“ können darüber nicht hinwegtäuschen.² Die ägyptische Regierung lässt nur eine Zivilgesellschaft zu, die mit dem Staat kooperiert, und sieht zudem den Privatsektor als einen zivilgesellschaftlichen Schlüsselakteur an.

Die COP27 kann genutzt werden, um den zivilgesellschaftlichen Spielraum in Ägypten nachhaltig zu erweitern. Die Vertragsparteien des Klimawandelrahmenwerks der Vereinten Nationen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) müssen sich dabei klar für Transparenz und Zugang positionieren. Die Zivilgesellschaft sollte Raum für öffentliche Meinungsäußerung und friedliche Versammlungen erhalten. Entscheidend ist, dass die ägyptische Zivilgesellschaft aus der COP27 gestärkt hervorgeht und keine Repressalien befürchten muss, nachdem die Diplomatin:innen der Klimaverhandlungen weitergezogen sind. Die Vertragsparteien haben dabei die besondere Verantwortung, auch nach der COP27 den Austausch mit der Zivilgesellschaft vor Ort zu suchen und ihr aktiv Rückendeckung zu geben.

¹ Siehe: <https://www.germanwatch.org/de/20539> [Zuletzt abgerufen: 13.10.2022].

² Siehe: https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/09/egypt-human-rights-crisis-deepens-one-year-after-national-human-rights-strategy-launched/?utm_source=TWITTER-IS&utm_medium=social&utm_content=7662056595&utm_campaign=Other&utm_term=No [Zuletzt abgerufen: 13.10.2022].

Die Beteiligung der ägyptischen und internationalen Zivilgesellschaft an der COP27 droht ohnehin schon aus logistischen Gründen eingeschränkt zu werden. Horrende Preise für Unterkünfte sowie limitierte Transportverfügbarkeiten erschweren die Teilnahme – insbesondere für die Zivilgesellschaft aus dem Globalen Süden. Dabei sehen sich viele Akteur:innen – nicht nur der Zivilgesellschaft – auch mit Kündigungen von Hotelreservierungen und anschließend stark erhöhten Unterkunftspreisen konfrontiert.

1.3 Dringlichkeit zu handeln

Die COP27 läuft unter dem Slogan „Together for Implementation“ – „Gemeinsam für die Umsetzung“. Das ist eine deutliche Aufforderung, zur Tat zu schreiten und das Ergebnis der COP26 umzusetzen. Die 2020er-Jahre müssen die Dekade der beschleunigten Umsetzung sein, sonst sind die Pariser Klimaziele – insbesondere das 1,5°C-Limit – nicht mehr zu halten.

Dies bestätigen auch die neuesten Berichte der Wissenschaft. Die dieses Jahr veröffentlichten Berichte der Arbeitsgruppen II und III des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) waren eindeutig. Noch ist es möglich, mit großen Anstrengungen den Temperaturanstieg auf 1,5°C zu begrenzen. Arbeitsgruppe III zeigte, dass Klimaschutzanstrengungen in dieser Dekade erheblich intensiviert werden müssen.³ Der durchschnittliche jährliche Investitionsbedarf übersteigt dabei bis 2030 die aktuellen Investitionen um das Drei- bis Sechsfache.

Gleichzeitig zeigt Arbeitsgruppe II auf, dass es bereits bei einer Erwärmung von 1,2°C zu erheblichen Auswirkungen des Klimawandels kommt, es steigenden Anpassungsbedarf gibt und sich Schäden und Verluste mit steigenden Temperaturen deutlich erhöhen.⁴ Dies wird bestätigt durch die mittlerweile anerkannte Attributionswissenschaft. So war die diesjährige Hitzewelle in Pakistan und Indien durch den Klimawandel 30-mal wahrscheinlicher.⁵ Anschließend führte starker Monsunregen zur Überflutung von etwa einem Drittel der pakistanischen Landesfläche. Gleichzeitig drohen nach aktuellem Wissensstand bei einem Temperaturanstieg von 1,5°C bereits einige Kippunkte erreicht zu werden.⁶ Die überdurchschnittliche Betroffenheit einzelner Länder oder Regionen und die Notwendigkeit von Anpassungsstrategien für unterschiedliche, aber kurz aufeinanderfolgende Wetterextreme und ihre weitreichenden Auswirkungen werden hier deutlich.

Die ägyptische COP27-Präsidentschaft versucht, die Erfolgsformel vorheriger COPs zu replizieren. Zu Beginn gibt es ein zweitägiges High-Level Segment mit Staats- und Regierungschefs. Hierdurch soll eine positive Grundstimmung erzeugt werden. Außerdem sollen Signale für zusätzlichen Verhandlungsspielraum gesendet werden. Deutschland sollte diesen Spielraum für neue finanzielle Ankündigungen nutzen. Es sollten speziell die multilateralen Instrumente für die Verletzlichsten gestärkt werden. Hierzu sollte Deutschland den im Rahmen der G7-Präsidentschaft angekündigten „Global Risk Shield“ mit substanziellen Geldern ausstatten,⁷ Zusagen für den Anpassungsfonds endlich für

³ Siehe: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-3/> [Zuletzt abgerufen: 13.10.2022].

⁴ Siehe: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/> [Zuletzt abgerufen: 13.10.2022].

⁵ Siehe: <https://www.worldweatherattribution.org/climate-change-made-devastating-early-heat-in-india-and-pakistan-30-times-more-likely/> [Zuletzt abgerufen: 13.10.2022].

⁶ Siehe: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.abn7950> und <https://www.germanwatch.org/de/87115> [Zuletzt abgerufen: 13.10.2022].

⁷ Zum „Global Risk Shield“ siehe: <https://www.bmz.de/en/issues/climate-change-and-development/global-shield-against-climate-risks> [Zuletzt abgerufen: 13.10.2022].

einen mehrjährigen Zeitraum machen und in weitere Fonds, die speziell die Ärmsten und Verletzlichsten unterstützen, z. B. die Globale Umweltfazilität (GEF), einzahlen. All dies erfordert allerdings, dass Deutschland eine jährlich anwachsende Klimafinanzierung im Haushalt einplant – gemäß der Zusage, bis 2025 mindestens 6 Mrd. Euro zur Verfügung zu stellen.

Wie bei der COP26 wird es eine Vielzahl von Thementagen geben, darunter erneut einen „Energy Day“ und einen „Finance Day“, aber auch einen „Adaptation & Agriculture Day“ und einen „Biodiversity Day“.⁸ Bei der COP26 hatten diese Thementage – und die an diesen Tagen angekündigten freiwilligen Initiativen von Staaten, dem Privatsektor, Internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft – erfolgreich für eine positive Stimmung und durchgehende globale Aufmerksamkeit während der ersten COP-Woche gesorgt. Nach aktuellem Kenntnisstand werden die freiwilligen Initiativen an den globalen Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals – SDGs) orientiert sein. Bei entsprechendem Ambitionsniveau würde dies eine willkommene Verknüpfung der Klimaagenda mit den anderen Nachhaltigkeitszielen darstellen und die Zusammenhänge der verschiedenen Krisen noch einmal deutlich herausstellen.

Die spannendsten Fragen der COP27 drehen sich um das Einhalten des 1,5°C-Temperaturlimits und die Finanzierung des Umgangs mit Schäden und Verlusten. Der „Glasgow Climate Pact“ – das übergreifende Abschlussdokument der COP26 in Glasgow – hat die drei Lücken zum **Einhalten des 1,5°C-Temperaturlimits** adressiert: die Ambitionsücke in den Klimaschutzzielen, die Umsetzungsücke sowie die Finanzierungslücke, die eine Umsetzung verhindert.⁹ Zum Schließen der Ambitionsücke sind die Vertragsstaaten aufgefordert, ihre nationalen Klimaschutzbeiträge (National Determined Contributions – NDCs) für 2030 zu erhöhen, damit diese mit einem 1,5°C-Limit in Einklang kommen. Allerdings haben zur Deadline nur 23 Länder neue NDCs eingereicht, darunter Großbritannien und Indonesien, die keine oder nur marginale Zielerhöhungen vorgenommen haben. Schwellenländer wie China und Indien müssen ihr Ambitionsniveau dringend steigern. Lange Zeit diente China dabei die fehlende Umsetzungsfähigkeit der USA als Argumentation, zusätzliche eigene Ambition abzuwehren. Dies hat sich mit dem „Inflation Reduction Act“ diesen Sommer nun geändert, der Milliardeninvestitionen in den Klimaschutz vorsieht. Indien hat dieses Jahr immerhin bereits ein leicht verbessertes NDC vorgelegt. Für Indien bietet die „Just Energy Transition Partnership“ (JET-P) (siehe 5.2), die mit der G7 verhandelt wird, die Gelegenheit, mit ausreichend internationaler Unterstützung die Umsetzungsgeschwindigkeit nachzubessern und die Möglichkeiten einer gerechten Energiewende auszuschöpfen.

In vielen Ländern nehmen Staats- und Regierungschefs einen Zielkonflikt zwischen Klimaambition auf der einen Seite und Energiesicherheit oder Entwicklung auf der anderen Seite wahr. Das verhindert zusätzliche Ambition. Dabei wird der ökonomische Vorteil von Erneuerbaren Energien, Energiespeichern und Wasserstoff immer eindeutiger. Ihr Preisverfall folgt allen klassischen Technologiekurven und somit weist alles darauf hin, dass sie sich mittelfristig auch trotz der aktuellen Krisen durchsetzen werden. Dies gilt insbesondere, wenn die Zinssätze für die hohen Investitionssummen – zum Beispiel durch Unterstützung von Deutschland – international auf ein sehr niedriges Niveau gedrückt werden. Es ist also in den meisten Fällen für eine bezahlbare Energieversorgung nicht notwendig, dass afrikanische Staats- und Regierungschefs ihre Gasinfrastruktur ausbauen und die Bundesregierung bzw. andere reiche Länder dies finanziell unterstützen. Beim Bezug von Gas, das russisches Gas kurzfristig ersetzen soll, ist sicherzustellen, dass es keine Lock-in-Effekte gibt.

⁸ Siehe: <https://cop27.eg/#/presidency/eventsThematic> [Zuletzt abgerufen: 13.10.2022].

⁹ Siehe: <https://www.germanwatch.org/de/21167> [Zuletzt abgerufen: 13.10.2022].

Die freiwilligen COP26-Initiativen zeigen, dass sich beim Klimaschutz zunehmend die Spreu vom Weizen trennt. Dort wo diese Initiativen ernst gemeint sind, zeigen sie Wirkung. Während beispielsweise Frankreich gerade die eigenen Vorgaben zur internationalen Förderung fossiler Energieträger entsprechend des in Glasgow abgegebenen „Statement on International Support for the Clean Energy Transition“ verschärft hat, haben Bundeskanzler Olaf Scholz und sein ehemaliger Kollege Mario Draghi aus Italien – beide Länder sind besonders stark von russischem Gas abhängig¹⁰ – versucht, die Vorgaben im Rahmen der G7 aufzuweichen. Im Privatsektor zeigt sich ein ähnliches Bild: Amerikanische Banken drohen aus der „Glasgow Financial Alliance for Net Zero“ (GFANZ) auszutreten, weil sie fürchten, dass sie sich mit den verpflichtenden Forderungen juristisch angreifbar zu machen.

Die COP27 unter ägyptischer Präsidentschaft muss diesen Pfad weitergehen, die Ernsthaftigkeit bestätigen und noch intensivieren. Das heißt, dass nicht nur neue Initiativen im Vordergrund stehen dürfen. Entscheidend ist, dass existierende Initiativen ernsthafte Fortschritte in der Umsetzung erzielen und darüber Rechenschaft ablegen. Es reicht nicht, wenn die Initiativen nur auf dem Papier gut aussehen und dem politischen Rampenlicht dienen. Dazu gehören auch die Elemente des „Glasgow Climate Pact“:

1. Verbesserte, auf 1,5°C-Pfade ausgerichtete NDCs vorlegen – für 2030 heißt das im Durchschnitt eine Reduktion der Emissionen um 45% gegenüber 2010;
2. ein wirksames Arbeitsprogramm für Klimaschutz zu Ende zu verhandeln (siehe 3.1);
3. den Ausstieg aus Kohle und fossilen Subventionen konsequent umsetzen.

Beim Umgang mit **Schäden und Verlusten** braucht es endlich finanzielle Zusagen, um den Ärmsten und Verletzlichsten gegenüber Solidarität zu zeigen und ernsthafte Unterstützung zu bieten. Mit zunehmenden Auswirkungen des Klimawandels gerät für mehr und mehr Länder des Globalen Südens der Entwicklungsfortschritt durch klimawandelbedingte Schäden und Verluste in Gefahr. Gepaart mit anderen globalen Krisen drohen die Länder in einen Abwärtsstrudel aus Staatsschulden – notwendig für den Wiederaufbau – und wiederkehrenden Schäden und Verlusten zu geraten. Während Deutschland mit vielen Milliarden dem Ahrtal beim Wiederaufbau nach der Flutkatastrophe helfen kann, ist Pakistan das nach der Hitze- und Flutkatastrophe dieses Sommers nicht möglich.

Erstmals erfahren die Verhandlungen um die finanzielle Unterstützung beim Umgang mit Schäden und Verlusten eine ernst zu nehmende Dynamik. Für mehr als eine Dekade wurde das Thema von Industrieländern blockiert. Ägypten hat angekündigt, das Thema „Finanzierung von Schäden und Verlusten“ als Agendapunkt zu verankern. Die vorläufige Agenda für die COP27 sieht einen entsprechenden Verhandlungspunkt zu „Finanziellen Abmachungen zu Schäden und Verlusten“ vor. Zugleich bröckelt die Blockade der Industrieländer, denn eine Mehrheit hat die Notwendigkeit für Unterstützung zumindest prinzipiell erkannt – so auch die G7-Staaten unter deutscher Präsidentschaft. Sie wollen bis zur COP27 einen globalen Schutzschirm entwickeln.

Der bei den Zwischenverhandlungen im Juni 2022 veranstaltete Glasgow Dialogue überzeugte die Länder des Globalen Südens und die Zivilgesellschaft aber nicht (siehe 3.2).¹¹ Weil er als „Dialog“ definiert ist, ist er im Verhandlungskontext ein zahnloser Tiger.

¹⁰ Siehe: <https://ukcop26.org/statement-on-international-public-support-for-the-clean-energy-transition/> [Zuletzt abgerufen: 13.10.2022].

¹¹ Siehe: <https://www.germanwatch.org/en/87447> [Zuletzt abgerufen: 13.10.2022].

Ein überzeugendes Ergebnis bei der COP27 wird Lösungen innerhalb und außerhalb des Verhandlungsprozesses benötigen. Die ägyptische COP-Präsidentschaft hat mit der Wahl der deutschen Staatssekretärin Jennifer Morgan und der chilenischen Umweltministerin Maisa Rojas bereits Faszilitator:innen für die Verhandlungen um Schäden und Verluste definiert – und damit Weitsicht gezeigt. Nur eine Lösung, die finanzielle Unterstützung in greifbare Nähe bringt, wird ausreichend sein, um ein zufriedenstellendes Ergebnis zu sichern. Wenn dies nicht im Konsens erreichbar ist, sollte zumindest eine Vorreitergruppe von Industrie- und Entwicklungsländern hier mutig vorangehen.

Klimafinanzierung ist grundsätzlich ein wichtiges Thema für den Erfolg von COPs. Sie ist eine wichtige Grundlage für gegenseitiges Vertrauen zwischen Industrieländern und Globalem Süden. Die Industrieländer haben ihr Finanzierungsversprechen – 100 Mrd. US-Dollar ab 2020 jährlich bereitzustellen – nicht eingehalten. Nach eigenen Schätzungen werden die 100 Mrd. US-Dollar frühestens im Jahr 2022 erreicht. Die Erfüllung des 100-Milliarden-Ziels wird nun in mehreren Agendapunkten der COP27 berücksichtigt (siehe 3.3).

Für die Zeit nach 2025 wird bis 2024 ein neues Klimafinanzierungsziel verhandelt. Anders als beim 100-Milliarden-US-Dollar-Ziel soll das neue Ziel auch auf Basis technischer Analysen entstehen und nicht lediglich politisch entschieden werden.¹² Nach vier technischen Expert:innendialogen wird bei der COP27 ein ernsthafter Fortschritt erreicht werden müssen.

¹² Siehe dazu auch: <https://www.cfas.info/en/publication/process-proposal-defining-new-collective-quantified-goal> [Zuletzt abgerufen: 13.10.2022].

2 Knackpunkte der COP27

2.1 Die Ambitions- und Umsetzungslücke schließen

Der „Glasgow Climate Pact“ von 2021 markiert einen wichtigen Wendepunkt bei den UN-Klimaverhandlungen. Nachdem das Regelbuch zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens zu Ende verhandelt ist, rückt nun die Umsetzung selbst in den Fokus. Erstmals wurde auch das Ende von einzelnen fossilen Energieträgern, speziell Kohle, und von Subventionen für fossile Energieträger explizit beschlossen. Nicht zuletzt einigte man sich darauf, die Ambitions-lücke weiter zu schließen: Bislang würde bei vollständiger Umsetzung der NDCs, der Langfristziele bis Mitte des Jahrhunderts und der Vielzahl der freiwilligen COP26-Initiativen die Erderwärmung bei 1,8°C liegen – womit das 1,5°C-Ziel verfehlt wird. Länder, die ihre Ziele für 2030 noch nicht mit dem 1,5°C-Limit in Einklang gebracht haben, sind laut Beschluss von Glasgow angehalten, dies bis zur COP27 zu tun. Neben dieser Erwartung an neue und nachgebesserte 2030-Ziele sind die Länder weiterhin aufgerufen, ihre Langfriststrategien bis 2050 einzureichen.

Die Vorzeichen für die COP27 sind dabei – auch wegen der komplexen geopolitischen Lage – nicht gut. Nur 23 der Vertragsstaaten haben zum Stichtag überhaupt neue NDCs vorgelegt. Einige davon beinhalten zum Klimaschutz nur marginal oder gar nicht verbesserte Ziele. Neue NDCs von Schlüssel-ländern wie China stehen aus. Auch ist der Ausstieg aus den fossilen Energieträgern trotz technologisch positiver Vorzeichen vorerst aufgeschoben – die Kohleverfeuerung steigt und EU-Akteure, insbesondere Deutschland und Italien, versuchen neue Gasquellen zu erschließen.

Trotz dieser schwierigen Vorzeichen muss die COP27 Ergebnisse liefern, um 1,5°C in Reichweite zu halten. Dies bedeutet, dass auf die ausgebliebenen verbesserten NDCs durch ein ambitioniertes Klimaschutz-Arbeitsprogramm reagiert werden muss (siehe 3.1.1).

Der sektorale Fokus aus dem Abschlussdokument der COP26 sollte gestützt werden, indem der Ausstieg aus der Kohle bestätigt und durch internationale Kooperation untermauert wird. Über Fortschritte sollte zukünftig transparent berichtet werden. Dies gilt auch für andere fossile Energieträger. Deshalb ist es auch entscheidend, dass die Bundesregierung klare Kriterien darüber vorlegt, wann abgeschlossene Abkommen und Verträge zur internationalen Finanzierung fossiler Energieträger 1,5°C-kompatibel sind und wie ein Lock-in vermieden werden kann. Andere Länder, die das Glasgow Statement aus dem vergangenen Jahr ebenfalls unterzeichnet haben, zuletzt Frankreich, haben es vorgemacht.

2.1.1 Mitigation Work Programme

Die globalen Emissionen sollen bis 2030 um 45% sinken – noch steigen sie allerdings. Dieser Herausforderung wird der bisherige „Ratcheting-up“-Mechanismus – der vorsieht, dass lediglich alle fünf Jahre neue, ambitioniertere NDCs vorgelegt werden – nicht mehr gerecht. Daher wurde auf der COP26 das zunächst bis zur COP27 angesetzte Klimaschutz-Arbeitsprogramm (Mitigation Work Programme – MWP) beschlossen. Es soll helfen, die Ambitions- und Umsetzungslücke bis 2030 zu schließen.

Bei den Zwischenverhandlungen im Juni 2022 konnten sich die Vertragsparteien im Rahmen des MWP jedoch nicht darauf einigen, ihren Verhandlungsfortschritt festzuhalten. Stattdessen wurden

sie aufgefordert, „Submissions“ einzureichen. Es wurde sich darauf verständigt, einen Workshop vor Beginn der COP27 abzuhalten. Knackpunkte waren die angestrebte Laufzeit des Arbeitsprogramms (einjährig oder bis 2030), die Komplementarität zur Globalen Bestandsaufnahme zum Umsetzungsstand des Pariser Abkommens (Global Stocktake, siehe 4.2) und ein möglicher Fokus auf sektorale Aspekte. Bei den Zwischenverhandlungen stellten sich insbesondere China, Indien und die Golfstaaten einem ambitionierten Text entgegen.

Es ist wichtig, dass das MWP nicht bereits in diesem Jahr endet. Um adäquat auf Umsetzungs- und Ambitionsücken zu reagieren, muss das Programm bis 2030 weiterlaufen. Um den Global Stocktake und den NDC-Mechanismus sinnvoll zu ergänzen, sollte sich das MWP vor allem auf die beschleunigte Umsetzung der 2030-Klimaschutzziele konzentrieren. Dies sollte einen ergänzenden sektoralen Fokus haben und auch die zahlreichen freiwilligen Initiativen aufgreifen. Auch ein Fokus auf weitere, schnelllebigere Treibhausgase neben CO₂ wäre sinnvoll.

2.2 Dringend benötigte angemessene Unterstützung zum Umgang mit klimabedingten Schäden und Verlusten

Klimabedingte Schäden und Verluste (Loss and Damage – L&D) umfassen die Folgen des Klimawandels, an die sich Individuen, Gemeinschaften oder Länder nicht (mehr) anpassen können. Sie treten durch häufigere und intensivere Extremwetterereignisse wie Stürme oder Überflutungen, durch langsam fortschreitende Umweltveränderungen wie den Meeresspiegelanstieg oder sich ausweitende Desertifikation auf. Strategien zur Vermeidung, Minimierung und Bewältigung (avert, minimise and address) von Schäden und Verlusten werden weltweit benötigt. Die Länder des Globalen Südens sind jedoch häufiger und stärker von Klimawandelfolgen betroffen. Gleichzeitig fehlt es an (finanziellen) Kapazitäten, diese zu bewältigen. Ereignisse wie jüngst die Flutkatastrophe in Pakistan, bei der ein Drittel des Landes überflutet wurde und über 1.200 Menschen ihr Leben verloren,¹³ oder die verheerenden Hitzewellen in Indien und Pakistan, deren Auftreten dem Klimawandel zugeordnet werden konnte,¹⁴ machen diesen Bedarf deutlich. Die Länder mit hohen historischen und aktuellen Pro-Kopf-Emissionen sollten im Einklang mit dem Verursacherprinzip beim Umgang mit Schäden und Verlusten unterstützen. Betroffene Regionen und Länder sollten zumindest durch entsprechende landwirtschaftliche Praktiken und angemessene Raumplanung die Schäden möglichst eindämmen, beispielsweise durch Entwaldungsstopp oder Bodenaufbau.

2.2.1 Finanzierung zum Umgang mit Schäden und Verlusten

Bisher fehlen sowohl ein konkreter Anteil an der internationalen Klimafinanzierung für den Umgang mit Schäden und Verlusten als auch die institutionellen Rahmenbedingungen bzw. ein spezifischer

¹³ Siehe: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/pakistan-node/ueberschwemmungen-pakistan/2549884> [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

¹⁴ Siehe: <https://www.worldweatherattribution.org/climate-change-made-devastating-early-heat-in-india-and-pakistan-30-times-more-likely/> [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

Mechanismus, um alle notwendigen Maßnahmen finanzieren zu können. Seit Kurzem herrscht allerdings Einigkeit unter den Vertragsparteien, dass es einer stärkeren Finanzierung bedarf.¹⁵

Die größte Lücke klafft hinsichtlich der Finanzierung von Maßnahmen zum Umgang mit bereits entstandenen Schäden („addressing“), beispielsweise für den Wiederaufbau im Nachgang eines Extremwetterereignisses. Besonders in diesen Fällen, in denen schnelle Unterstützung benötigt wird, ist die Projektlogik der Klimafonds unter dem UNFCCC-Dach nicht „fit for purpose“. Sie können die notwendige Finanzhilfe nicht schnell genug auszahlen. Bisher gibt es keine gut geeignete Institution für die Finanzierung des Umgangs mit Schäden und Verlusten, und der Zugang zu bestehenden finanziellen Mitteln ist unzureichend. Daher rufen einige Länder dazu auf, auch Finanzierungsmöglichkeiten außerhalb des UNFCCCs einzubeziehen.¹⁶ Außerdem fehlt es an finanziellen Mitteln zum Umgang mit Schäden und Verlusten im Kontext von langsam fortschreitenden Umweltveränderungen und nichtökonomischen Schäden und Verlusten wie dem Verlust von kulturellem Erbe. Dies machte auch der erste Glasgow Dialogue zu „Loss and Damage Finance“ deutlich,¹⁷ bei dem Verhandlungsparteien und Interessensvertreter:innen existierende Finanzierungsinstrumente, Barrieren, Lücken und Herausforderungen für die Finanzierung des Umgangs mit Schäden und Verlusten diskutierten.

Die COP26 etablierte den „**Glasgow Dialogue**“ (GD) als Minimalkompromiss: Die Ländergruppe der G77, unterstützt u. a. von der Afrikanischen Verhandlungsgruppe (African Group of Negotiators – AGN) und der Allianz der kleinen Inselstaaten (Alliance of Small Island States – AOSIS), forderte die Einrichtung einer „Glasgow Facility on Loss and Damage“. Dieser Vorschlag wurde jedoch durch viele Länder des Globalen Nordens (u. a. USA und EU) blockiert und verwässert. Der GD soll nun einen Rahmen für die Diskussion um die Finanzierung von Maßnahmen zum Umgang mit Schäden und Verlusten mit jährlichen Sessions bis 2024 bieten. Es fehlen allerdings sowohl konkrete Zwischenziele als auch ein Mandat für ein finales Ziel des Dialogs. Ohne dieses Mandat droht der Dialog absehbar nicht zu konkreten Ergebnissen zu führen. Dann bliebe angemessene, neue und zusätzliche, bedarfsgerechte Unterstützung für die am stärksten gefährdeten Menschen und Länder aus. Das würde weder der Dringlichkeit noch der Größenordnung von bereits jetzt existierenden und zukünftig zu erwartenden Schäden und Verlusten gerecht werden. Daher gibt es Vorschläge, den GD über den jetzigen Zeitrahmen hinaus zu verlängern und ihm ein mögliches Mandat zur Anleitung und zur Berichterstattung zu geben. Außerdem gibt es Forderungen danach, dass der GD in einer finanziellen Vereinbarung münden solle.¹⁸

Dazu gehört auch die Einrichtung einer **Fazilität zur Finanzierung von Schäden und Verlusten oder der die Anpassung institutioneller Rahmenbedingungen** im Rahmen der bestehenden Finanzierungsmechanismen unter dem Dach der UNFCCC. Während des GD wiederholten die Länder des Globalen Südens ihre Forderung nach einer „Loss and Damage Finance Facility“ (LDFF) und hoben die Finanzierungslücke in der bestehenden Architektur hervor. Eine LDFF könnte beispielsweise als operative Einheit des UNFCCC-Finanzierungsmechanismus agieren, und so sowohl Finanzierungen durch existierende UNFCCC-Fonds wie den Green Climate Fund (GCF) ermöglichen als auch einen Überblick über neue, zusätzliche Finanzierung außerhalb der UNFCCC geben. Diese zusätzlichen Mittel sollte Prinzipien von internationaler Solidarität, der historischen Verantwortung und dem Verursacherprinzip

¹⁵ Siehe: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/HoDs_LD_10-11-Sep-2022_summary.pdf [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

¹⁶ Siehe: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/HoDs_LD_10-11-Sep-2022_summary.pdf [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

¹⁷ Für mehr Informationen dazu siehe: <https://www.germanwatch.org/en/87447> [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

¹⁸ Siehe: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/HoDs_LD_10-11-Sep-2022_summary.pdf [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

gerecht werden. Außerdem muss eine LDFF neue und zusätzliche, bedarfsorientierte, adäquate, vorhersehbare und vorausschauende Finanzierung gewährleisten.¹⁹ In den Industrieländern gibt es große Bedenken gegenüber einer Facility. Solange solche Kritik nicht durch praktikable Vorschläge ergänzt wird, muss sie als Blockade des wichtigen Themas wahrgenommen werden.

Um den Raum für konkrete Verhandlungen zur Finanzierung von Maßnahmen zum Umgang mit Schäden und Verlusten zu schaffen, ist ein **Platz auf der offiziellen COP-Agenda** zentrale Voraussetzung. Nach einer entsprechenden Forderung, v. a. der G77, während der Zwischenverhandlungen im Juni, konnte das Thema bereits in der vorläufigen Agenda verankert werden. Auch während der informellen Konsultation der Delegationsleiter:innen im Vorfeld der COP herrschte weitestgehend Einigkeit, dass Schäden und Verluste einen eigenständigen Agendapunkt brauchen. Divergierende Einstellungen gab es bezüglich der Platzierung und des Zeitplans: Sollte der Agendapunkt unter COP und CMA oder nur unter CMA platziert werden?²⁰ Sollte man den GD erst beenden oder finanzielle Vereinbarungen bereits auf der COP27 treffen? Diskutiert wurde außerdem der Umfang des Agendapunkts: Sollte allein das Adressieren von Schäden und Verlusten im Fokus stehen oder der Dreiklang „minimieren, abwenden und adressieren“? Darüber hinaus wurde von einigen Parteien betont, dass Kriterien für den Zugang zu Finanzierung erarbeitet werden müssen.²¹ Mitte Oktober stand weiterhin aus, ob und in welcher Form der Agendapunkt letztlich auf dem Gipfel in Scharm El-Scheich verhandelt wird.

Um den Prozess zu beschleunigen und den Bedarfen der besonders verletzlichen Länder schneller nachkommen zu können, wäre die Initiierung einer „**Group of the Willing**“, bestehend aus progressiven Ländern des Globalen Nordens und Südens, begrüßenswert. Diese Gruppe könnte vorangehen und durch kurzfristige Pilotprojekte eine Vorbildfunktion übernehmen. In diesem Kontext könnten sowohl Länder wie Dänemark (das im Vorfeld der COP27 konkrete Zusagen für die Bereitstellung von L&D-Finanzierung gemacht hatte), Kanada (das sich grundsätzlich zu einer Zahlung von L&D-Finanzierung bereit erklärte), Schottland (das im Rahmen der COP26 als erstes Land des Globalen Nordens konkrete Zusagen für L&D-Finanzierung machte) und Deutschland (das verschiedene Initiativen vorangetrieben hat) als auch Länder wie Vanuatu (das auf nationaler Ebene bereits sehr aktiv ist und im neuen NDC einen expliziten Fokus auf L&D legt) eine Rolle spielen. Auch konkrete Finanzzusagen für Initiativen wie dem von der G7 initiierten „Global Shield against Climate Risks“²² oder dem Fond der V20 sind hierunter zu sehen. Diese sollten ebenfalls im Rahmen der COP27 verlaublich werden.

2.2.2 Ausgestaltung des Santiago Network on Loss and Damage

Das auf der COP25 in Madrid etablierte Santiago Network on Loss and Damage (SNLD) hat die Aufgabe, „die technische Unterstützung einschlägiger Organisationen, Gremien, Netzwerke und Experten

¹⁹ <https://www.germanwatch.org/de/87447> [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

²⁰ CMA steht für „Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement“, bezeichnet also die Gruppe von Ländern, die das Pariser Klimaabkommen unterzeichnet und ratifiziert haben.

²¹ Siehe: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/HoDs_LD_10-11-Sep-2022_summary.pdf [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

²² Siehe: <https://www.bmz.de/en/issues/climate-change-and-development/global-shield-against-climate-risks> [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

*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*²³. So kann das Netzwerk, wenn adäquat konzipiert, den verwundbarsten Ländern und Gemeinschaften auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene Unterstützung bieten. Leider haben sich die Vertragsstaaten bisher auf keinen Prozess zur Operationalisierung des SNLD geeinigt. Bisher wurde lediglich eine Website eingerichtet. Zudem wurden auf starkes Bemühen der AGN und der G77 hin sechs Funktionen²⁴ des Netzwerkes festgeschrieben und die Entscheidung gefällt, dass eine koordinierende Stelle mit Sekretariatsdiensten eingerichtet werden soll. Außerdem wurden dem SNLD finanzielle Mittel in Aussicht gestellt, um den Umgang mit Schäden und Verlusten technisch zu unterstützen (Deutschland sagte in diesem Rahmen 10 Mio. Euro zu).

Anschließend sollte im Rahmen der Zwischenverhandlungen im Juni 2022 ein Beschlussvorschlag ausgearbeitet werden, um das SNLD auf der COP27 operationalisieren zu können. Leider konnten die Vertragsstaaten keinen Beschluss verabschieden. Konfliktthemen, die einen Beschluss verhinderten, drehen sich u. a. darum, welche Organisation das SNLD beheimatet und welche spezifischen Funktionen es haben soll. Außerdem gab es Uneinigkeit hinsichtlich eines möglichen Beratungsgremiums, welches das Netzwerk leiten soll. Länder des Globalen Nordens präferieren hier das WIM ExCom (Warsaw International Mechanism Executive Committee), welches von Ländern des Globalen Südens abgelehnt wird, weil das Gremium aus ihrer Sicht bereits zu viele Zuständigkeiten übernimmt. Diese Konfliktpunkte spiegelten sich auch auf den informellen Konsultationen der Delegationsleiter:innen über Schäden und Verluste im Vorfeld der COP wider. Dennoch einigte man sich, eine Entscheidung darüber auf der COP27 zu treffen.²⁵ Im Rahmen der COP27 geht es nun darum, das SNLD zu operationalisieren, über seine institutionelle Ausgestaltung zu entscheiden und zusätzliche finanzielle Unterstützung bereitzustellen.

²³ Siehe: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019_13a01E.pdf?download [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

²⁴ Siehe: <https://unfccc.int/santiago-network/about> [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

²⁵ Siehe: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/HoDs_LD_10-11-Sep-2022_summary.pdf [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

Fall RWE: Gletscher schmelzen, Verantwortung wächst

Die Einreichung der Klimaklage von Saúl Luciano Lliuya gegen RWE jährt sich am 24. November zum siebten Mal. 2015 reichte der peruanische Bauer und Bergführer aus der Andenstadt Huaraz Klage vor dem Landesgericht Essen ein, um den größten Treibhausgasemittenten Europas anteilmäßig zur Verantwortung zu ziehen. Sein Haus ist durch eine Flutwelle des anwachsenden Gletschensees Palcacocha akut bedroht. Ursache dafür ist der Klimawandel, den RWE durch sein Geschäftsmodell mitverursacht hat. Die Klage gegen RWE zählt weltweit zu den meistbeachteten Präzedenzfällen für die Frage, ob Großemittenten für den Schutz vor Klimarisiken aufkommen müssen. Mit einem Urteil ist erst nach dem laufenden Prüfverfahren zu rechnen. Die Klimaklage hat aber schon jetzt Rechtsgeschichte geschrieben und die größte Hürde genommen. Denn das zuständige Gericht hat bereits 2017 bejaht, dass Klimaschäden prinzipiell zu einer Haftung von Unternehmen führen können. Nachdem das Verfahren durch Corona lange stockte, ist nach dem Termin des Essener Gerichtes in Peru im Mai 2022 nun mit deutlich mehr Dynamik zu rechnen.

Saúl Luciano Lliuya bei den UN-Klimaverhandlungen in Ägypten

Die Klimaklage von Saúl Luciano Lliuya gegen RWE verdeutlicht, dass schon heute unzählige Menschen unter Klimarisiken, Schäden und Verlusten leiden. Es geht um Gerechtigkeit und darum, dass diejenigen, die den Klimawandel verursacht haben, Verantwortung für die Folgen übernehmen (Verursacherprinzip). Diese Verantwortung spiegelt sich unter anderem in der Pflicht der hoch emittierenden Staaten wieder, internationale Klimafinanzierung für klimabedingte Schäden und Verluste zur Verfügung zu stellen.

Saúl Luciano Lliuya nimmt an den Klimaverhandlungen in Ägypten teil. Er wird diese Gelegenheit nutzen, um sich mit anderen vom Klimawandel betroffenen Menschen aus aller Welt auszutauschen und sich mit diesen zusammen für eine globale Lösung für Klimawandelfolgen einzusetzen. Es sind faire und verbindliche Beschlüsse notwendig, um die gefährlichen Folgen des Klimawandels zu bewältigen.

Saúl Luciano Lliuya wird von Germanwatch und der Stiftung Zukunftsfähigkeit unterstützt. Mehr Informationen zur Klimaklage gegen RWE finden sie unter: rwe.climatecase.org

„Die Frage für uns ist nicht, ob eine Flutwelle droht, sondern wann und wie schlimm sie uns trifft.“

2.3 Neue Perspektiven in der internationalen Klimafinanzierung

Klimafinanzierungsthemen sind ein Schlüssel zu erfolgreichen COP-Ergebnissen. Grund hierfür ist, dass Klimafinanzierung die Grundlage für gegenseitiges Vertrauen der Verhandlungsparteien bildet. Die abgegebenen Versprechen müssen aber auch eingehalten werden. Hier gibt es Nachholbedarf: 2020 haben die Industrieländer lediglich 83,3 Mrd. US-Dollar bereitgestellt, und damit deutlich weniger als die versprochenen 100 Mrd. US-Dollar pro Jahr.²⁶

Bei der COP26 haben die Industrieländer sich außerdem verpflichtet, die jährliche Anpassungsfinanzierung bis 2025 gegenüber 2019 zu verdoppeln. Hintergrund ist, dass sie bisher deutlich hinter der im Pariser Abkommen anvisierten Balance zwischen Minderungs- und Anpassungsfinanzierung zurückblieb. Hier wurde 2020 immerhin ein deutlicher Zuwachs der Anpassungsfinanzierung verzeichnet.

Auf der COP27 wird es wieder eine Vielzahl von Agendapunkten zur Klimafinanzierung geben. Zunehmend werden dabei auch qualitative Aspekte wichtig. Gerade der Zugang zu Klimafinanzierung stellt viele Akteure und Länder des Globalen Südens vor besondere Herausforderungen. Bi- und multilaterale Geber verwenden verschiedene und komplexe Formate und Anforderungen zur Förderung. Gerade kleinere Akteure, insbesondere nichtstaatliche, werden durch fehlende Kapazitäten und hohe Transaktionskosten ausgeschlossen. Kleine Inselstaaten fallen oft durch das Raster, da sie nicht in die Kategorie der Least Developed Countries (LDCs) oder Mitteleinkommensländer fallen. Dabei gehören sie aus Klimawandelsicht zu den Verletzlichsten. Unter britischer COP26-Präsidentschaft wurden mögliche Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs entwickelt.²⁷

2.3.1 Das 100-Milliarden-Ziel

Die Industrieländer haben sich verpflichtet, ab 2020 jährlich 100 Mrd. US-Dollar bereitzustellen. Im Jahr 2020 belief sich die Klimafinanzierung allerdings lediglich auf 83,3 Mrd. US-Dollar. Laut Umsetzungsplan des Jahres 2021 schätzen die Industrieländer bestenfalls, die 100 Mrd. US-Dollar 2022 zu erreichen. Vor der COP wird ein aktualisierter Umsetzungsplan – erneut unter Leitung von Deutschland und Kanada – vorgelegt. Dieser wird jedoch voraussichtlich keine neuen Zahlen nennen, sondern lediglich zusätzliche Informationen zu den zehn Aspekten des ersten Umsetzungsplans präsentieren. Insbesondere werden keine Schätzungen zur Erfüllung des Verdopplungsversprechens für Anpassung aus Glasgow erwartet. Die Industriestaaten werden sich auf der COP27 Kritik der Länder des Globalen Südens ausgesetzt sehen, anstatt mit der Erfüllung der auf der COP26 gesetzten Ziele Vertrauen aufzubauen.

Des Weiteren bleibt unklar, ob die Industrieländer tatsächlich 2022 oder 2023 das 100-Milliarden-US-Dollar-Versprechen werden erfüllen können. Zwar hat Bundeskanzler Olaf Scholz die Zusage der ehemaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel bestätigt, 6 Mrd. Euro bis 2025 aus Haushaltsmitteln bereitzustellen. Die aktuellen Haushaltsplanungen bieten für diesen Aufwuchs allerdings keine Grundlage. Auch liegen die 6 Mrd. Euro deutlich unter den tatsächlichen Bedarfen der Entwicklungsländer. Ein adäquater Betrag würde mindestens 8 Mrd. Euro im Jahr 2025 betragen. Es ist international

²⁶ <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/286dae5d-en.pdf?expires=1665419979&id=id&accname=guest&checksum=4FD784801113D1B94E9DD8809EB43BF7> [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

²⁷ <https://www.wiltonpark.org.uk/wp-content/uploads/2021/11/Wilton-Park-COP26-Access-to-Finance-FINAL.pdf> [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

schwer zu erklären, dass Deutschland Solidarität in der aktuellen Gaskrise einfordert und gleichzeitig keine ausreichende Solidarität durch eine adäquat hohe Klimafinanzierung zeigt. Gleichzeitig weisen die USA die größte Lücke gegenüber ihrem fairen Anteil an den 100 Mrd. US-Dollar auf. Bereits jetzt hat Präsident Joe Biden große Probleme die noch immer zu geringen Beträge durch den Kongress zu bringen.

Zur fortlaufenden Betrachtung des 100-Milliaren-US-Dollar-Versprechens wurde der Agendapunkt zur Langfristfinanzierung bis 2027 verlängert. Auch widmet der Ständige Finanzausschuss (Standing Committee on Finance – SCF) erstmals dem 100-Milliarden-Ziel einen eigenen Bericht neben der standardmäßigen zweijährigen Untersuchung. Kritisch beleuchtet werden sollten dabei u. a. der hohe Anteil an Kreditzahlungen gegenüber Zuschüssen, die potenzielle Überbewertung der Anpassungsfinanzierung aufgrund der Berechnungsmethoden und der relativ geringe Erfolg bei der Privatsktormobilisierung.

2.3.2 Das neue Klimafinanzierungsziel

Auf der COP26 leitete die CMA die Verhandlungen über das neue Klimafinanzierungsziel für die Zeit nach 2025 ein (New Collective Quantified Goal – NCQG). In diesem Kontext legte die CMA ein Ad-hoc-Arbeitsprogramm für den Zeitraum 2022–2024 fest, das vier technische Dialoge mit Expert:innen pro Jahr vorsieht. Außerdem forderte die CMA die Vertragsstaaten und andere Interessengruppen auf, sich zum neuen Ziel in Form von schriftlichen Einreichungen zu äußern. Die CMA richtete zudem jährliche Dialoge auf Ministerebene ein, um weitere Leitlinien für das Ad-hoc-Arbeitsprogramm zu definieren. Auf der COP27 wird die CMA eine Bestandsaufnahme der im Jahr 2022 erzielten Fortschritte vornehmen. Im Rahmen dieser Bestandsaufnahme wird die CMA dann auf der COP27 in Ägypten den Jahresbericht der Ko-Vorsitzenden des Ad-hoc-Arbeitsprogramms und die Zusammenfassung des oben genannten hochrangigen Dialogs auf Ministerebene bewerten und entsprechende Handlungsempfehlungen beschließen.

Nach Ansicht von Germanwatch werden die Handlungsempfehlungen der CMA auf der COP27 sehr relevant sein, um die Beratungen des Ad-hoc-Arbeitsprogramms zum neuen Klimafinanzierungsziel im Jahr 2023 voranzubringen. Die Handlungsempfehlungen sollten auf die wichtigsten offenen Fragen zur Ausrichtung und Struktur des neuen Klimafinanzierungsziels eingehen. Nur so können die Beratungen in den technischen Dialogen ebenso wie in den hochrangigen Dialogen auf Ministerebene in einer Weise vorankommen, die wertvolle und zielgerichtete technische Beiträge zum neuen Klimafinanzierungsziel liefert.

Zudem sollte die CMA auf der COP27 den kollektiven Charakter des Ziels genauer darlegen. Sie könnte zum Beispiel präzisieren, dass sich das neue Klimafinanzierungsziel sowohl auf die Bereitstellung von Finanzmitteln von Industrieländern für Entwicklungsländer konzentriert, wie es Artikel 9 des Pariser Abkommens vorsieht, als auch dazu beiträgt, dass alle Finanzströme mit einer treibhausarmen und klimaresilienten Entwicklung vereinbar sind. Angesichts der unterschiedlichen Rollen und Verantwortlichkeiten, die die einzelnen Vertragsstaaten im Rahmen des Pariser Abkommens und der Klimarahmenkonvention haben, werden Leitlinien für die Behandlung dieser beiden separaten, aber miteinander verknüpften Charaktere des Ziels erforderlich sein. Die CMA sollte auch die Diskussionen über die mögliche Struktur eines neuen Klimafinanzierungsziels leiten, indem sie Ansichten über mögliche Unterziele und die Verbindungen zu den Bedürfnissen und Prioritäten der Entwicklungsländer teilt. Perspektivisch werden die existierenden Geldquellen nicht ausreichen, um die Bedürfnisse der Entwicklungsländer ausreichend zu adressieren. Die Gruppe der zahlenden Länder muss entsprechend ihrer jeweiligen Beiträge zum Klimawandel erweitert werden. Dies bedeutet,

dass beispielsweise zukünftig auch China und die Golfstaaten in der Pflicht stehen sollten, Klimafinanzierung bereitzustellen. Zudem müssen neue Finanzierungsquellen erschlossen werden, beispielsweise über die Ausgabe und Nutzung der Sonderziehungsrechte des Internationalen Währungsfonds (siehe 5.3) oder die teilweise Verwendung der Einnahmen aus dem europäischen Grenzausgleichssystem (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM).²⁸

Es wird zwar nicht erwartet, dass die Entscheidungen der CMA auf der COP27 final sind, da das neue Klimafinanzierungsziel erst im Jahr 2024 verbindlich festgelegt wird. Die CMA-Entscheidung auf der COP27 sollte allerdings eine klare Richtung für künftige Diskussionen, sowohl auf technischer als auch auf hochrangiger politischer Ebene, vorgeben.

²⁸Siehe: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/opinion/worlds-poorest-should-not-pay-for-climate-action-while-eu-industry-pollutes-for-free/> [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

3 Weitere wichtige Verhandlungsthemen

3.1 Operationalisierung des Global Goal on Adaptation

Maßnahmen zur Anpassung sind entscheidend, um auf bereits eingetretene Auswirkungen des Klimawandels zu reagieren, sich auf zukünftige vorzubereiten und Resilienz zu fördern. Das Thema wurde bisher allerdings nur unzureichend in den Klimaverhandlungen behandelt: Obwohl in Artikel 7 des Paris Abkommens durch ein globales Ziel für Anpassung an den Klimawandel verankert (Global Goal on Adaptation – GGA), wurde das Ziel seit 2015 nicht operationalisiert. Das GGA auszugestalten und zu präzisieren, war eine der zentralen Forderungen v. a. der AGN während der COP26. Allerdings ist es wesentlich flexibler und komplexer in seiner Ausgestaltung als das 1,5°C-Temperaturziel, da es u. a. auch soziale Resilienz umfasst und Anpassung primär auf lokaler Ebene stattfindet. Im Rahmen der COP26 wurde das „Glasgow-Sharm-el-Sheik-Workprogramme“ (GLASS) zur Operationalisierung des GGA eingerichtet, welches eine Laufzeit von zwei Jahren hat. Dieses Arbeitsprogramm ist ein wichtiger Schritt zur gleichberechtigten Behandlung von Klimaschutz und Anpassung in der UNFCCC. Außerdem wurde beschlossen, dass die Vertragsparteien bis Ende 2022 ihre Anpassungskommunikationen vorlegen oder aktualisieren sollen und bis April konkrete Vorschläge machen, wie die Anpassungsziele erreicht werden können.

Im Rahmen der Zwischenverhandlungen im Juni 2022 wurde der erste Workshop des Arbeitsprogramms durchgeführt und hier auch der Bericht der IPCC-Arbeitsgruppe II präsentiert und diskutiert. Während der Verhandlungen forderten Länder des Globalen Südens unter anderem eine zeitlich gleichberechtigte Behandlung des GGA in Relation zum Arbeitsprogramm für Klimaschutz (siehe 3.1.1). Außerdem wurden veraltete Methoden und Leitfäden zur Erstellung der Berichte und Einschätzungen zu Anpassungsbedarf und -kosten bemängelt und eine Aktualisierung gefordert. Beschlossen wurde auch, dass die Ergebnisse des Arbeitsprogramms in den GST (siehe 4.2) miteinbezogen werden sollen. Im Anschluss an die Zwischenverhandlungen wurden noch zwei weitere Workshops zum GGA durchgeführt, welche sich mit der Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen und Monitoring-, Evaluations- und Lernsystemen beschäftigten. Auf der COP27 soll ein weiterer Workshop stattfinden und zusätzlich ein erster Bericht über das GGA vorgelegt werden. Während der Zwischenverhandlungen wurde das GGA allerdings immer wieder instrumentalisiert, um andere Verhandlungsstränge, insbesondere zum MWP, zu bremsen. Dies verhinderte einen möglichen größeren Fortschritt.

3.2 Global Stocktake

Der Global Stocktake (zu Deutsch: Globale Bestandsaufnahme) ist Kernelement des „Ratcheting-up Mechanismus“ des Pariser Abkommens. Er findet erstmals 2023 statt. Schon dieses Jahr befinden

sich die Vertragsparteien in vorbereitenden Aktivitäten. Da der Global Stocktake aber erst 2023 wirklich ansteht, erfuhr er politisch bisher nicht von allen Ländern hohe Aufmerksamkeit. Es wird deshalb entscheidend sein, dass schon bei der COP27 der Global Stocktake erstmals auf die politische Ebene gehoben wird. Dies würde die notwendige Aufmerksamkeit der Minister:innen im Vorlauf zur COP28 garantieren.

Der Verhandlungsstrang zur Vorbereitung des Global Stocktake hat einen innovativen Ansatz gewählt. Konzepte wie „World Café“ und „Technical Roundtables“ ermöglichen eine breitere und transparentere Beteiligung als bei anderen Überprüfungen unter dem Dach der UNFCCC, denn sie gehen über die Vertragsparteien hinaus. Vielen Verhandlungsparteien fehlte durch diesen Ansatz allerdings ein ordnendes Element klassischer Verhandlungen. Die innovativen Konzepte werden auch bei der COP27 fortgeführt. Es wird an den Ko-Faszilitator:innen liegen, Wege zu finden, diese in tatsächlichen Verhandlungsfortschritt zu übersetzen.

Ein wichtiger Input zum Global Stocktake wird ausfallen. Der Synthesebericht des IPCC zum Sechsten Sachstandsberichts wird erst im März 2023 fertiggestellt sein. Dies liegt allerdings nach dem Stichtag für die Inputs zum Global Stocktake. Es wird also entscheidend sein, dass die bereits veröffentlichten Ergebnisse der verschiedenen IPCC-Arbeitsgruppen adäquat im Global Stocktake reflektiert werden.

3.3 Second Periodical Review

Auf der COP21 in Paris (2015) wurde beschlossen, eine zweite regelmäßige Überprüfung (Second Periodic 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 anzupassen – durchzuführen. Diese besteht aus zwei Themensträngen: a) Die Angemessenheit des Ziels der Konvention und b) die Beurteilung, ob sich die Weltgemeinschaft auf dem Weg zur Zielerreichung befindet. Diese Überprüfung wurde mithilfe von Expert:innendialogen (Structured Expert Dialogue – SED) durchgeführt und auf den Zwischenverhandlungen im Juni 2022 beendet.

Zwei dieser Treffen wurden zu den drei neu verabschiedeten Sonderberichten des Weltklimarats IPCC und den Berichten anderer UN-Organisationen durchgeführt. Auf der COP26 in Glasgow wurde der im August 2021 verabschiedete Bericht der Arbeitsgruppe I (Wissenschaft) des Weltklimarats IPCC behandelt und in der COP-Entscheidung stark betont. Bei den Zwischenverhandlungen wurden dann die Berichte der IPCC-Arbeitsgruppen II und III betrachtet. Die beiden Ko-Faszilitator:innen des SED präsentierten im September 2022 einen Synthesebericht über die Erkenntnisse des SED und identifizierten daraus zehn Schlüsselbotschaften – u. a. zur aktuellen globalen Erderwärmung von 1,1°C, dem sich schließenden Zeitfenster für eine klimaresiliente Entwicklung und dem Erfordernis stärkerer Anstrengung im Klimaschutz und bei Anpassungsmaßnahmen. Daraus sollen auf der COP27 Schlussfolgerungen für eine Entscheidung gezogen werden.

Da bisher dazu noch nicht substantiell verhandelt wurde, ist dies völlig ergebnisoffen. Vorgegeben ist lediglich, dass die Temperaturziele des Pariser Abkommens nicht angetastet werden sollen. Dies hat erhöhtes Konfliktpotential, da sich in den Jahren nach der COP21 das 1,5°C-Ziel weitestgehend etabliert hat.

3.4 Action for Climate Empowerment

Action for Climate Empowerment (ACE) beinhaltet sechs Kernelemente, die für die Bekämpfung der Klimakrise unerlässlich sind: Bildung, Ausbildung, öffentliches Bewusstsein, öffentliche Beteiligung, den Zugang zu Informationen und internationale Kooperation zur Bekämpfung der Klimakrise.

Die Klimakonferenz in Glasgow hat ein ACE-Arbeitsprogramm für die kommenden zehn Jahre verabschiedet: das „Glasgow Work Programme on ACE“. Bei der COP27 in Ägypten soll nun für die Umsetzung des Programms ein ambitionierter Aktionsplan verabschiedet werden. Laut der Einschätzung von Germanwatch ist der Vorschlag eines ACE-Aktionsplans jedoch noch weit von „ambitioniert“ und von einem Konsens entfernt. Deutlich verankert werden muss v. a. der menschenrechtsbasierte ACE-Ansatz.

Während der Arbeitsplan bereits Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, Frauen sowie indigene Völker als besonders wichtige Akteur:innengruppen anerkennt, sollte der ACE-Aktionsplan nun darauf hinwirken, dass dieser Grundsatz über die Ernennung einer ACE-Jugendkontaktstelle (Youth Focal Point) institutionalisiert wird.

Der UNFCCC-ACE-Prozess sollte auf internationale und UN-Bildungsprozesse aufbauen und einen starken Bezug zu UNESCO BNE2030 aufzeigen. Er sollte außerdem Silodenken überwinden und Bezüge und Synergien zu anderen UNFCCC-Prozessen nutzen: beispielsweise zum „Gender Action Plan“ und zur „Local Communities and Indigenous Peoples Platform“.

Die Forderungen zur Umsetzung und Weiterentwicklung von ACE richtete sich an Entscheidungsträger:innen. Sie sollten ACE keinen Spielplatz für „Youthwashing“ sein lassen – einer mandatsfreien Jugendbeteiligung, die oft nur zu bunten Bildern und Enttäuschungen führt.

Wir begrüßen und fordern eine Ausweitung von Jugendformaten für echte Beteiligung, die über den Einbezug von zivilgesellschaftlichen Akteur:innen Jugendliche zur Teilnahme und Vertretung ihrer Interessen qualifizieren – innerhalb des UNFCCC-Prozesses über akkreditierte Beteiligte, z. B. NGOs, und außerhalb des UNFCCC-Prozesses über Medien, Social Media und andere (Bildungs-)Formate.

Wir begrüßen die Aktivitäten im Rahmen des ACE-Hub, einer Kooperation zwischen dem UNFCCC-Sekretariat und dem NRW-Wirtschaftsministerium. In diesem Rahmen finden regelmäßige internationale „Youth Exchange“ statt. Ihr Ziel: Jugendaustausch, Steigerung des jugendlichen Klimaengagements und die Heranführung an den UN-Klimaprozess haben. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft am ACE-Hub sollte deutlich ausgebaut werden.

Unsere Erwartungen an Beschlüsse der COP27 in Scharm El-Sheich sind neben einer stärkeren Sichtbarkeit des ACE-Prozesses:

- Die Entwicklung eines starken und menschenrechtsbasierten Aktionsplans für Action for Climate Empowerment. Ziel muss es sein, den Zugang zu Informationen zur Klimakrise sowie zu Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen weltweit zu garantieren und öffentliche Beteiligungsprozesse zu ermöglichen und zu stärken.
- Den Schutz von Umweltschutz- und Klimaaktivist:innen zu garantieren. Insbesondere angesichts zahlreicher ermordeter Aktivist:innen weltweit ist dies unumgänglich!
- Der ACE-Aktionsplan darf nicht hinter andere UN-Bildungsprozesse zurückfallen und muss einen starken Bezug zum UNESCO-BNE2030-Prozess beinhalten.

- Transformative Bildung zur Bekämpfung der Klimakrise muss auf allen Ebenen gestärkt werden. Dafür müssen ausreichende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören die Stärkung des Bundesprogramms Bildung für nachhaltige Entwicklung (NAP-BNE), die Integration transformativer Bildung in schulische und außerschulische Bildung sowie die Förderung von ACE-Elementen in allen Klimaschutz-Förderprogrammen.
- Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteur:innen und Jugendvertreter:innen in der deutschen Delegation der UN-Klimaverhandlungen sollte gestärkt werden. Über den ACE-Aktionsplan sollte eine ACE-Jugendkontaktstelle („Youth Focal Point“) für alle Länder gefördert und in Deutschland institutionalisiert werden.

Um den aktuellen Herausforderungen gerecht zu werden und die ambitionierte Umsetzung gewährleisten und evaluieren zu können, ist ein kurz angelegter ACE-Aktionsplan notwendig, der schon im Jahr 2026 – zur Mitte des „Glasgow Work Programms“ – endet. Dieser fokussiert auf Informationssammlungen und Erfahrungsberichten aus den laufenden ACE-Prozessen im Rahmen von NDC-Steigerung und -Aktualisierung (2022), Global Stocktake (2022–2023) und der Vorbereitung neuer, ambitionierterer NDCs im Jahr 2025.

3.5 Koronivia-Arbeit zu Landwirtschaft

Die „Koronivia Joint Work on Agriculture“ (KJWA) befasst sich als einziger Agendapunkt im Rahmen des UNFCCC mit dem Zusammenhang zwischen Landnutzung, Klimawandel und Ernährungssicherheit. Die sechs Kernthemen der KJWA sind Böden, Nährstoffnutzung, Wasser, Tierhaltung, Anpassung, Sozioökonomie sowie Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität. Im Rahmen der Koronivia-Roadmap fanden zwischen 2018 und 2021 Workshops für jedes der sechs KJWA-Themen statt. Diese boten die Gelegenheit, die technischen Aspekte zu erörtern sowie Lücken, Bedarf und Möglichkeiten zu ermitteln. Die Ergebnisse sowie potenzielle zukünftige Themen wurden zum Ende der KJWA-Roadmap während der COP26 vorgestellt.

Während der COP27 soll nun entschieden werden, wie es mit der KJWA und somit der Arbeit zur Schnittstelle Landwirtschaft, Klimawandel und Ernährungssicherheit weitergehen kann. Anzustreben wäre, dass es zukünftig nicht bei unverbindlichen Workshops bleibt, sondern die KJWA die Voraussetzungen für konkrete Maßnahmen und Umsetzung sowohl auf nationaler als auch auf globaler Ebene schafft. Das Ende des KJWA-Fahrplans bietet eine ideale Gelegenheit, um diesen dringend benötigten Wandel einzuleiten. Es ist zu erwarten, dass die ägyptische COP-Präsidentschaft dem Arbeitsprogramm einen höheren Stellenwert als frühere Präsidentschaften einräumt. Dies ist auch der aktuell schwierigen Lage der Ernährungssicherheit geschuldet.

Die KJWA sollte das gesamte Lebensmittelsystem von der Produktion über den Verbrauch bis hin zu Lebensmittelverlusten/-verschwendung bearbeiten. Bisher konzentrierte sich die KJWA hauptsächlich auf die Aspekte der Produktion. Zukünftig sollte sie außerdem die Verbrauchs- und Konsumdimension, vor allem im Globalen Norden, thematisieren. Hierbei kommt es darauf an, die Auswirkungen der industriellen Tierhaltung auf die Klimakrise hervorzuheben und die Umstellung auf eine gesunde, pflanzenbasierte Ernährung als ernsthafte Lösung zur Eindämmung der Klimakrise anzuerkennen. Auch sollte das Konzept der Agrarökologie als ganzheitlicher Lösungsansatz für Klima, Ernährung und Natur durch die KJWA anerkannt werden, da es sich unter anderem als effektives Mittel für die Klimaanpassung und Klimarisikoreduzierung anbietet.

4 Zentrale Beiträge außerhalb der formalen Verhandlungen

4.1 Freiwillige Initiativen

Verschiedene nichtstaatliche und staatliche Akteure riefen auf der COP26 in Glasgow eine Vielzahl von neuen Klimainitiativen ins Leben.²⁹ Thematisch reichen sie von Finanzierung über Transport, Anpassung, Energie, Industrie bis zu Wäldern und Methan. Sie verdeutlichen die andauernde Entwicklung, neben den offiziellen Verhandlungen in unterschiedlichsten Allianzen sektorspezifische Themen voranzubringen. Ankündigungen alleine helfen dem Klima jedoch nicht. Die Herausforderung liegt darin, die Initiativen umzusetzen. Das erfordert neben den nötigen – finanziellen und personellen – Ressourcen auch den nötigen politischen Willen. Für die „Umsetzungs-COP“ in Scharm El-Scheich ist es deshalb entscheidend, dass sie hier Fortschritte präsentiert.

Zu den prominentesten COP26-Initiativen gehören die „Glasgow Declaration on Forests and Land Use“ (GDFLU)³⁰, der „Global Methane Pledge“ (GMP)³¹ und die „Beyond Oil and Gas Alliance“ (BOGA)³². Während sowohl das GMP als auch die BOGA inzwischen ein Sekretariat und die Umsetzung erster Maßnahmen vorweisen können, sind bis auf die Ankündigung keine weiteren Informationen zur GDFLU auffindbar.

Obwohl, wie oben dargestellt, viele der auf der letzten COP gegründeten Initiativen noch in den Kinderschuhen stecken, zeichnet sich bereits das nächste Initiativenfeuerwerk bei der COP27 ab. Die ägyptische Regierung kündigte an, eine Reihe von Initiativen – für jede der 17 Nachhaltigkeitsziele eine - auf den Weg zu bringen, die Klimaaktivitäten auf dem afrikanischen Kontinent antreiben sollen. Mit GOWA – der „Global Offshore Wind Alliance“ – will Dänemark beispielsweise der BOGA eine Partnerin an die Seite stellen. Im Vorfeld der internationalen Klimakonferenz organisierte die UN gemeinsam mit der ägyptischen COP-Präsidentschaft fünf regionale Foren zu „Climate Initiatives to Finance Climate Action and the SDGs“. In Bangkok, Addis Abeba, Santiago, Genf und Beirut kamen im August und September 2022 Regierungsvertreter:innen, zwischenstaatliche Organisationen, Investment- und Multilaterale Entwicklungsbanken sowie weitere Finanzinstitutionen und Akteur:innen zusammen, um Fragen der öffentlichen und privaten Finanzierung für Klimamaßnahmen zu diskutieren. Es ist zu erwarten, dass es nicht bei diesen Initiativen bleibt, sondern verschiedenste Akteur:innen aus Politik, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und dem Finanzsektor weitere Allianzen eingehen und diese auf der Klimakonferenz präsentieren.

Klimainitiativen haben das Potenzial, Klimaambitionen zu erhöhen und sektorspezifisch Maßnahmen schnell(er) umzusetzen. Gleichzeitig bergen sie die Gefahr, wirkungslos zu verpuffen, wenn sie nicht institutionell verankert werden und konkrete Zielsetzungen verfolgen. Es ist deshalb essenziell, dass alle Initiativen transparent und umfassend erfasst sowie überwacht werden. Nur durch regelmäßiges und unabhängiges Monitoring und Evaluation (M&E) können sie ihr volles Potenzial entfalten und ihre Versprechen einhalten, nachhaltig wirkungsvolle Klimamaßnahmen umsetzen.

²⁹ <https://www.germanwatch.org/de/87314> [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

³⁰ <https://www.germanwatch.org/de/87201> [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

³¹ <https://www.germanwatch.org/de/87202> [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

³² <https://www.germanwatch.org/de/87200> [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

4.2 JET-P

Im vergangenen Jahr als großer Erfolg verkündet, muss sich das neue Konzept der sogenannten Just Energy Transition Partnerships nun zunehmend beweisen. Die Idee hinter diesem neuen Finanzierungsansatz ist, dass mehrere Länder sich zusammenschließen – bisher die G7-Staaten –, um eine aufstrebende Wirtschaftsnation bei seiner sozial gerechten Energiewende zu unterstützen. Für eine solche Partnerschaft stehen vor allem – aber nicht ausschließlich – Länder mit einem hohen Anteil an Kohleverstromung und solche, die den Ausbau von Kohlekraftwerken vorantreiben möchten, im Fokus. Aktuell besteht eine Partnerschaft mit Südafrika und vier weitere – mit dem Senegal, Indonesien, Indien und Vietnam – wurden angekündigt. Der Zwischenstand der Verhandlungen zu diesen partnerschaftlichen Klimaschutzverträgen könnte ein deutliches Signal auf absehbare Fortschritte senden.

Die Partnerschaft mit Südafrika, welche auf der COP26 beschlossen wurde, ist bisher am weitesten vorangeschritten. Nach sechs Monaten veröffentlichte die COP26-Präsidentschaft ein Update mit Details zu den Inhalten und dem Zeitplan der Partnerschaft. Allerdings sind Informationen zum Finanzierungsplan noch nicht vollumfänglich öffentlich zugänglich. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat Südafrika über die bereits angekündigten 700 Mio. Euro hinaus im Oktober 2022 weitere 320 Mio. Euro für die kommenden zwei Jahre zugesagt – davon 270 Mio. Euro als zinsvergünstigte Darlehen und 50 Mio. Euro als Zuschuss.³³ Weitere Angaben, auch von anderen Gebern, werden zur COP27 erwartet. Diese Details sind zentral, um den Erfolg oder Misserfolg der Partnerschaft zu messen. Die Partnerschaft mit Südafrika hat eine besondere Vorbildfunktion. Auch wenn jede Partnerschaft länderspezifisch ausgearbeitet werden muss, wird die erste mit großer Aufmerksamkeit verfolgt. Aber aus den Fehlern sollte auch gelernt werden und diese sollten bei zukünftigen Partnerschaften vermieden werden.

Neben den Zielen der Partnerschaft und den Finanzierungsinstrumenten wird auch der Ausgestaltungsprozess der Partnerschaften ein Erfolgsindikator sein. Betroffene Bevölkerungsgruppen und die Zivilgesellschaft sollten frühzeitig in die Planung eingebunden werden, um ihre Bedarfe, Expertise und Ideen einbringen zu können.³⁴ Zudem dürfen die Partnerschaften keine fossilen Energieträger fördern – auch nicht durch indirekte Finanzierungsinstrumente.

Auf der diesjährigen COP erwarten wir weitere politische Ankündigungen und Fortschritte zu den (potenziellen) Partnerschaften. Neben den oben genannten zeichnet sich auch eine Partnerschaft mit dem COP-Gastgeberland Ägypten ab. Neben der COP sind der diesjährige, gleichzeitig zur COP stattfindende G20-Gipfel in Indonesien und die nächste G20-Präsidentschaft – Indien – weitere zentrale Momente für Ankündigungen zu den jeweiligen Partnerschaften.

4.3 Bridgetown Agenda

Die Premierministerin des Inselstaats Barbados, Mia Mottley, hat die „Bridgetown-Agenda“ ins Leben gerufen.³⁵ Ziel der Agenda ist es, neue Finanzierungszugänge für die Ärmsten und Verletzlichsten zu

³³ Siehe: <https://www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/sozial-gerechte-gestaltung-der-energiewende-in-suedafrika-124852> [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

³⁴ https://www.germanwatch.org/sites/default/files/g7-g20_track-2_just_energy_africa_policy_brief_rev-1_met_1.pdf [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

³⁵ <https://gisbarbados.gov.bb/download/the-2022-barbados-agenda/> [Zuletzt abgerufen: 28.09.2022].

eröffnen, als Grundlage für die Bekämpfung des Klimawandels und die Bewältigung seiner Auswirkungen. Denn zurzeit geraten mehr und mehr Länder in eine Negativspirale aus Klimaschäden und zunehmender Verschuldung. Oftmals ermöglicht nur die Schuldenaufnahmen den Wiederaufbau bei größeren Schäden. Extremwetterereignisse hinterlassen nicht selten erhebliche Schäden – Hitzewelle und Überflutungen in Pakistan haben in diesem Jahr etwa zu Schäden von über 10% des BIPs geführt, einige Tropenstürme haben in der Vergangenheit in der Karibik Schäden von bis zu 200% des BIPs hinterlassen. Hinzukommt, dass der Privatsektor, anders als beim Klimaschutz, bei Anpassung und Schäden und Verlusten bisher kaum eine Rolle spielt, da es keine regelmäßige Einnahmequelle gibt.

Die Bridgetown Agenda setzt verschiedene Prioritäten, die laut Motley umsetzbar und wirkungsvoll zugleich sind. Erstens muss im Fall eines Extremwetterereignisses die Liquidität erhalten bleiben, um die Auswirkungen abfedern zu können. Dazu schlägt die Bridgetown Agenda vor, dass alle Schulden Klauseln für Naturkatastrophen beinhalten. Im Fall einer Katastrophe würde automatisch ein Zahlungsaufschub gewährleistet werden. Liquidität wird die Probleme jedoch langfristig nicht beheben. Daher schlägt Motley zweitens vor, dass 1 Bio. US-Dollar an zusätzlichen zinsgünstigen Geldern für die Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele und zur Resilienzförderung verfügbar gemacht werden sollen. Dies erfordert von den multilateralen Entwicklungsbanken (Multilateral Development Banks – MDB) die Bereitschaft, zusätzliches Risiko mit existierendem Kapital einzugehen, Garantien der Anteilseigner:innen verstärkt zu nutzen und den Banken Sonderziehungsrechte des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu übertragen. Drittens schlägt sie vor, dass es eine Art „Globale Bilanz“ gibt, einen eigenen Mechanismus zur Förderung von globalen öffentlichen Gütern. Auch dieser könnte wiederum mit Sonderziehungsrechten zur weiteren Mobilisierung von Geldern ausgestattet werden.

Deutschland sollte also die eigenen Sonderziehungsrechte entsprechend der Bridgetown-Agenda-Vorschläge als Schenkung zur Verfügung stellen. Offen ist dabei, ob Deutschland dies nach geltendem Recht kann. Gesetzlich festgehalten ist, dass die Sonderziehungsrechte auf die Bundesbank übergehen und dass die Bundesbank Währungsreserven hält und verwaltet. Der IWF wiederum sieht explizit vor, dass Sonderziehungsrechte auch gespendet werden können. Die Bundesregierung sollte hier zügig Klarheit schaffen, um den an Dynamik gewinnenden internationalen Prozess zu stärken und nicht womöglich aufgrund fehlender Klarheit zu bremsen.

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.