

HINTERGRUNDPAPIER

Klimapolitik in einer polarisierten Welt

Erwartungen an die COP28 in Dubai

Autor:innen: Bertha Argueta, Christoph Bals, David Eckstein, David Ryfisch, Giovanni Maurice Pradipta, Julia Grimm, Juri Häbler, Katharina Brandt, Kerstin Opfer, Laura Schäfer, Lina Ahmed, Lisa Schultheiß, Manfred Treber, Mariana Inés Micozzi, Martin Voss, Petter Lydén, Rixa Schwarz, Romie Niedermayer, Thea Uhlich, Vera Künzel

Abkürzungsverzeichnis

ADNOC	Abu Dhabi National Oil Company
AF	Adaptation Fund
CCS	Carbon Capture and Storage
CBDR-RC	Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities
CMA	Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement
GLASS	Glasgow–Sharm el-Sheikh Work Programme
GGA	Global Goal on Adaptation
GST	Global Stocktake
GCF	Green Climate Fund
HAC	High Ambition Coalition
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IEA	Internationale Energieagentur
IFA	Internationale Finanzarchitektur
L&D	Loss and Damage
MWP	Mitigation Work Programmes
MEL	Monitoring, Evaluation and Learning
NAPs	National Adaptation Plans
NDC	Nationally Determined Contribution
NCQG	New Collective Quantified Goal
OBNEs	Organisations, Bodies, Networks and Experts
SNLD	Santiago Network for Loss and Damage
UNDRR	UN Office for Disaster Risk Reduction
UNOPS	UN Office for Project Services
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
VAE	Vereinigte Arabische Emirate

Zusammenfassung

Im zweiten Jahr in Folge steht die *Weltklimakonferenz im Schatten kriegerischer Aktivitäten*. 2022 waren es die Auswirkungen des russischen Angriffskriegs, nun droht zusätzlich der Konflikt im Gazastreifen und in Israel die COP zu beeinflussen. Das betrifft beispielsweise die Sicherheitslage. Bisher tritt die COP-Präsidentschaft jedoch Bedenken, ob die Sicherheit der COP und ihrer Teilnehmer:innen gewährleistet werden kann, entschieden entgegen. Darüber hinaus droht eine Instrumentalisierung der COP und eine weitere Polarisierung der Vertragsstaaten. Schon jetzt gibt es große Spannungen zwischen dem Westen und einzelnen Akteuren in der Region, wie z. B. Iran. Da die Kämpfe im Gazastreifen vermutlich bis zur Klimakonferenz nicht beendet sein werden, ist eine Auswirkung auf die Verhandlungen in Dubai nicht ausgeschlossen.

Die *fossilen Unternehmen und Staaten* haben im Jahr 2022 Rekordgewinne erzielt und streichen als zentrale Verursacher der Klimakrise weiterhin Milliardengewinne durch die Förderung und den Verkauf von fossilen Energieträgern ein. Anstatt mit diesen Einnahmen die nachhaltige Transformation zu finanzieren, werden sie teilweise für die Ausbeutung von fossilen Energieträgern, aber auch für die fossile Lobbyarbeit und von einigen – beispielsweise Iran, Russland und Saudi-Arabien – für die Finanzierung von kriegerischen Aktivitäten und Menschenrechtsverletzungen verwendet. Nach großer Einflussnahme der fossilen Lobby bei der COP27 ist zu befürchten, dass unter der Präsidentschaft der Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) die Einflussnahme in diesem Jahr noch stärker ausfallen könnte. Die gegenwärtige Klimapolitik ist also geprägt vom – hoffentlich – letzten Versuch der Öl-, Gas- und Kohlelobby, das fossile Wirtschaftsmodell am Leben zu halten. Zugleich wächst der Einsatz Erneuerbarer Energien, Batterien, Wärmepumpen und Elektroautos. Damit rückt ein Höhepunkt der fossilen Energien immer näher. Die energiepolitische Debatte auf der COP wird deshalb von den Ausbauzielen für Erneuerbare Energien, von Energieeffizienz und den Ausstiegszielen für Kohle, Öl und Gas ebenso geprägt sein wie von den dahinterliegenden Interessen.

Immer stärker ist die Welt durch die *Polarisierung zwischen China und den USA* geprägt. Dies beeinflusst auch die COP. Sowohl China als auch die USA probieren auf dem geopolitischen Parkett, Länder in ihre Einflussosphäre zu ziehen. Für die USA stehen neben den G7-Ländern auch Staaten wie Indien im Fokus. Beispielhaft ist die im Rahmen der G20 angekündigte Handelskooperation, die Indien mit den Golfstaaten, dem Nahen Osten und der EU per Schiffs- und Zugrouten verbinden soll. Dem entgegen steht Chinas Schachzug, die BRICS-Staaten (bisher Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) um sechs Länder – Ägypten, Argentinien, Äthiopien, Iran, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate – zu erweitern. Immerhin, anders als im Vorjahr unter indonesischer G20-Präsidentschaft schaffte es die indische G20-Präsidentschaft ein Abschluss- und auch Finanzminister:innencommuniqué zu verabschieden – trotz russischen und chinesischen Bremsens. Hiervon geht ein wichtiges Signal für den Multilateralismus und damit auch den Weltklimagipfel aus.

Über den Erfolg des Gipfels in Dubai wird maßgeblich entscheiden, ob eine breit angelegte *High Ambition Coalition (HAC)* entsteht, die bezüglich Klimaschutz, Anpassung und Finanzierung den notwendigen Druck auf alle großen Emittenten ausüben kann. Dazu zählen insbesondere die G20-Länder, ganz besonders die USA und China, die für 81 % der globalen Emissionen verantwortlich sind und einen ähnlichen Anteil am globalen Reichtum haben. Es ist beschämend, dass Deutschland weder beim Gipfel der UN-Generalversammlung in New York noch bei der Pre-COP Ende Oktober das Statement der sich aufbauenden HAC unterschrieben hat.

Die *emiratische Präsidentschaft* möchte die größte COP aller Zeiten ausrichten. Sie ist höchst motiviert, die Konferenz in den internationalen Medien zum Erfolg zu machen. Dazu plant sie neben erfolgreichen Verhandlungen auch einige eigene politische Initiativen auf den Weg zu bringen. Dennoch stehen die VAE in der Kritik: Die Pro-Kopf-Treibhausgasemissionen des Landes gehören zu den höchsten weltweit, der Pro-Kopf-Reichtum ist einer der größten und die nationalen Klimaziele sind unzureichend. Sie besitzen mit die größten Öl- und Gasreserven weltweit und haben darauf ihren enormen Reichtum aufgebaut. Die VAE setzen weiterhin darauf, neue Öl- und Gasfelder im In- und Ausland zu erschließen oder finanzieren solche Projekte. Auch aus Menschenrechtssicht gibt es Bedenken. Die Menschenrechtslage in den VAE gilt als prekär, es gibt zahlreiche Fälle von willkürlichen Inhaftierungen und Einschränkung der Meinungsäußerung.

Politische Knackpunkte

Auf der COP in Dubai endet die erste globale Bestandsaufnahme (engl.: Global Stocktake, GST), die auf der COP26 in Glasgow begonnen hat. Der GST überprüft alle fünf Jahre, wie weit die Vertragsstaaten bei der Umsetzung des Pariser Klimaabkommens sind. Dabei werden der kollektive Fortschritt der Länder, die Langfristziele sowie die Kernelemente Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, für beides notwendige Finanzflüsse und Unterstützungsleistungen für Umsetzungsmaßnahmen unter die Lupe genommen. Konkret bedeutet das, dass der GST im Nachgang der COP zu ambitionierteren Zielen und konkreten Maßnahmen führen soll, wenn die nächsten Nationalen Klimaziele (engl.: Nationally Determined Contributions, NDCs) formuliert werden. Wie wirkmächtig der GST in die nächsten Jahre strahlen kann, wird maßgeblich davon beeinflusst, wie ambitioniert die politischen Kernaussagen sind und wie verbindlich sie formalisiert werden. Der GST setzt die Messlatte für die ab jetzt alle fünf Jahre stattfindenden Bestandsaufnahmen und kann einen entscheidenden Beitrag zum Erreichen der 2030-Ziele liefern. Der erste GST darf nicht nur ein Austausch von Informationen sein, sondern muss eine ambitioniertere, ernstgemeinte und transformative Klimapolitik zur Folge haben.

Für eine solche transformative Klimapolitik sollte die Staatengemeinschaft auf der COP28 unter anderem eine Entscheidung für ein umfassendes Maßnahmenpaket mit konkreten, nachprüfbareren Zielen sowie sozialen und ökologischen Leitlinien für den Energiesektor vereinbaren. Zu diesem Maßnahmenpaket sollte gehören:

1. **Entscheidung für einen fossilen Phase-out:** Dazu zählt der faire, vollständige und schnelle Ausstieg aus allen fossilen Brennstoffen – Kohle, Öl und Gas – in allen Sektoren sowie aus allen Subventionen für fossile Brennstoffe; wenn das 1,5°C-Limit in Reichweite bleiben soll, geht es um etwa eine Halbierung bis 2030.
2. **Entscheidung für ein massives Hochfahren der Erneuerbaren Energien:** Dafür braucht es ein globales Ziel für die Verdreifachung der fairen, sicheren und sauberen Kapazitäten für Erneuerbare Energien auf über 11.000 Gigawatt bis 2030 und ein Ziel für die Verdoppelung der jährlichen Energieeffizienzsteigerungen bis 2030.
3. **Entscheidung für Finanzierung:** Die jährlichen Investitionen müssen sich bis 2050 vervierfachen. Hierbei sollten sich reiche Länder mit hohen Emissionen insbesondere an den Maßnahmen in den ärmeren Entwicklungsländern beteiligen, z. B. durch finanzielle Mittel, Technologietransfer und Kapazitätsaufbau.

Das Fortschreiten der Klimakrise macht Anpassungsmaßnahmen immer wichtiger, wie leider auch das zusätzlich von El Niño geprägte Jahr 2023 unter Beweis stellt. Anpassung ist entscheidend, um auf bereits eingetretene Auswirkungen der Klimakrise zu reagieren, sich auf zukünftige vorzubereiten und Resilienz zu fördern. Als eines der drei Langfristziele ist die Erhöhung der Fähigkeit zur Anpassung an den Klimawandel ein Kernelement des Pariser Klimaabkommens. Das sogenannte Globale Anpassungsziel (engl.: Global Goal on Adaptation, GGA) soll bei der Bewältigung folgender Aufgaben helfen:

- **Verbesserung der Anpassungsfähigkeit**
- **Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz)**
- **Verringerung der Vulnerabilität gegenüber dem Klimawandel**

Wie umfassend und schnell diese Punkte allerdings einvernehmlich in einem konkreten Verhandlungstext formuliert werden können, wird sich in den ersten Tagen der COP28 zeigen. Aus Sicht von Germanwatch sollten Ziele, Unterziele und ggf. Key-Performance-Indikatoren konkret genug sein, um Orientierung für Anpassungsmaßnahmen zu geben. Gleichzeitig sollten sie bei fortschreitendem Klimawandel evaluierbar und mit seinen sich verstärkenden Folgen flexibel gestaltet werden können.

Bereits jetzt kann allerdings die Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels nicht mehr immer gelingen. Es entstehen klimawandelbedingte Schäden und Verluste. Auf der COP28 muss nun eine Entscheidung zur Operationalisierung des neuen Loss-&-Damage-Fonds (L&D-Fonds) getroffen und die angemessene Kapitalisierung des Fonds eingeleitet werden, damit dieser betroffene Länder und Menschen so schnell wie möglich unterstützen kann. Fortschritte sind elementar, um Vertrauen wiederaufzubauen. Wichtige Aspekte für die COP-Entscheidung sind:

- **Beitragszahler für den Fonds:** Aus Sicht von Germanwatch müssen die Industrieländer bei der Kapitalisierung des Fonds die Führung übernehmen. Durch ihre historischen Emissionen tragen sie immer noch die zentrale Verantwortung für die Klimakrise. Aufgrund der dynamischen Auslegung der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung und Kapazitäten (Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities, CBDR-RC) und des Verursacherprinzips sollten sich darüber hinaus auch reiche Schwellenländer – insbesondere Öl- und Gasländer sowie China (der mit Abstand größte absolute Emittent, der aber bisher historisch Pro-Kopf weniger als die Industrieländer zur Klimakrise beigetragen hat) – an der L&D-Finanzierung und dem Fonds beteiligen.
- **Berechtigung zum Erhalt von Mitteln:** Aus Sicht von Germanwatch ist es zentral, dass die am stärksten gefährdeten Länder, Menschen und Gemeinschaften im Mittelpunkt des Fonds stehen.
- **Umfang der Mittel:** Der Operationalisierungsbeschluss des Fonds enthält noch keine Angaben zum Umfang der erforderlichen Finanzmittel zum Umgang mit Schäden und Verlusten. Klar ist, dass für den Umgang mit Schäden und Verlusten Milliarden von Euro benötigt werden. Manche Forscher:innen sprechen von bis zu 580 Mrd. US-Dollar im Jahr 2030 in Entwicklungsländern.
- **Das Steuerungsgremium:** Das Board des L&D-Fonds sollte nach den Grundsätzen des Pariser Abkommens und der Klimarahmenkonvention arbeiten, was z. B. eine faire Zusammensetzung des Steuerungsgremiums aus Ländern des Globalen Nordens und Ländern des Globalen Südens erfordert, um auf Augenhöhe zu entscheiden. Die Einigung beinhaltet erfreulicherweise Kriterien zur Zusammensetzung des Boards, das demnach aus 14 Mitgliedern aus Entwicklungsländern und zwölf Mitgliedern aus entwickelten Ländern bestehen soll. Auch die Beteiligung der Zivilgesellschaft – zumindest an den Sitzungen des Boards, was aus Sicht von Germanwatch eine Mindestanforderung darstellt – ist vorgesehen.

Die Klärung dieser zentralen Fragen ist die Voraussetzung dafür, dass der Fonds seine Arbeit aufnehmen kann. Sollte auf der COP28 nicht bei allen Punkten eine Entscheidung getroffen werden können, ist es zentral, das Steuerungsgremium (Board) des Fonds einzurichten und mit den Kompetenzen auszustatten, weitere Klärungen vorzubereiten. Für die COP28 ist es auch entscheidend, dass der Fonds angemessen gefüllt wird. Dies wird allerdings schwierig werden, wenn ungeklärt bleibt, welche Länder dazu beitragen sollen.

Auch bei der Klimafinanzierung für Minderung und Anpassung gibt es weitere Herausforderungen. Die Industrieländer haben sich verpflichtet, ab 2020 jährlich 100 Mrd. US-Dollar an öffentlichem und privatem Geld für die Unterstützung von Klimaschutz und Anpassung in den ärmeren Ländern bereitzustellen. Im Jahr 2020 beliefen sich die mobilisierten Gelder allerdings lediglich auf 83,3 Mrd. US-Dollar. Für die notwendige Vertrauensbildung bei der COP28 ist es wichtig, dass ein plausibler Nachweis geführt wird, dass das Ziel erreicht worden ist, auch wenn die finalen Daten über die im Jahr 2023 bereitgestellten Klimafinanzierungsmittel aufgrund der geltenden Datenanforderungen und Berichterstattungsverfahren erst im Jahr 2025 zur Verfügung stehen werden.

Mit der COP26 begannen die Verhandlungen über das neue Klimafinanzierungsziel für die Zeit nach 2025 (engl.: New Collective Quantified Goal, NCQG). Auch wenn eine endgültige Entscheidung erst 2024 ansteht, wirft das NCQG seine Schatten voraus. Damit bei der COP28 richtungsweisende Entscheidungen zum NCQG zumindest vorbereitet werden, müssen die Minister:innen signalisieren, wo sie aufgrund ihres „hochrangigen Dialogs“ bereits Einigkeit sowie Potenzial hierfür noch während der COP sehen und wie der Pfad zu einem erfolgreichen Abschluss im Jahr 2024 aussehen kann. Wenn die Klimaziele von Paris erreicht werden sollen, müssen hier auf technischer Ebene die Weichen für einen massiven Anstieg der Finanzierung und die entsprechende Ausweitung der Einnahmequellen gestellt werden.

Klar ist, dass der Gesamtbedarf an Finanzierung nicht nur aus öffentlichen Mitteln gedeckt werden kann. Um neue Klimafinanzierung zu erschließen wird intensiv über die Reform der internationalen Finanzarchitektur (IFA) in verschiedenen multilateralen Gremien diskutiert. Die IFA-Reform als solche wird formal zwar nicht auf der COP behandelt und die Entscheidungskompetenzen für die Elemente der IFA-Reform liegen nicht bei der United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Trotzdem könnten verschiedene Komponenten indirekt von den Entscheidungen, die während der Verhandlungen getroffen werden, betroffen sein. Auch bietet es sich für Entscheidungsträger:innen an, auf der COP politische Signale für die Reformagenda zu senden.

Auf der COP28 soll der Jahresbericht des Arbeitsprogramms für Klimaschutz (engl.: Mitigation Work Programme, MWP), der die Ergebnisse der verschiedenen Dialogformate zusammenfasst, während eines Minister:innentreffens vorgestellt werden. Auf Grundlage dieses Berichts wird das MWP während der COP28 eigene Entscheidungen erwirken. Zwar hat das MWP kein Mandat für Empfehlungen erhalten, aber es kann durch die Identifizierung von Lösungsvorschlägen, Lücken und Barrieren trotzdem eine wichtige Signalwirkung für klimapolitische Ambition entfalten.

Ein Feld was zudem weit oben auf der Agenda der COP28-Präsidentschaft steht ist Ernährung und Landwirtschaft. Die global dominierenden Ernährungssysteme sind für ein Drittel aller vom Menschen verursachten Treibhausgasemissionen verantwortlich. Nichtsdestotrotz ist Ernährung und Landwirtschaft bisher kaum ein Verhandlungsthema der Weltklimakonferenz. Wir erwarten von den Vertragsparteien, dass sie sich verpflichten, Maßnahmen für das gesamte Ernährungssystem zu ergreifen, die zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel beitragen sowie Ernährungssicherheit und nachhaltige Ernährung garantieren. Zudem muss über die Finanzierung für die gerechte Transformation hin zu nachhaltigen Landwirtschafts- und Ernährungssystemen gesprochen werden, insbesondere im Hinblick auf die globale Unterstützung von Kleinproduzent:innen.

Auf der COP28 wird die Forest & Climate Leaders' Partnership, die auf der COP27 ins Leben gerufen wurde, Fortschritte bei der Beendigung der Entwaldung bis 2030 präsentieren sowie ihre Vision für 2024 vorstellen. Um wirklich weiterzukommen, brauchen wir keine weiteren unverbindlichen Erklärungen zum Schutz der Wälder, sondern Sicherheit, dass die Schutzziele gerecht, ehrgeizig und zügig umgesetzt werden.

Impressum

Autor:innen:

Bertha Argueta, Christoph Bals, David Eckstein, David Ryfisch, Giovanni Maurice Pradipta, Julia Grimm, Juri Häbler, Katharina Brandt, Kerstin Opfer, Laura Schäfer, Lina Ahmed, Lisa Schultheiß, Manfred Treber, Mariana Inés Micozzi, Martin Voss, Petter Lydén, Rixa Schwarz, Romie Niedermayer, Thea Uhlich, Vera Künzel

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

November 2023

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter:

www.germanwatch.org/erwartungen_cop28

Gefördert durch ENGAGEMENT GLOBAL mit Mitteln des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Brot
für die Welt

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.....	2
1 Klimapolitik in Krisenzeiten	10
1.1 Geopolitische Rahmenbedingungen	10
1.1.1 Die energiepolitische Polarisierung	10
1.1.2 Die Polarisierung zwischen China und den USA	10
1.1.3 Das Jahr der Klimarekorde unterstreicht die Dringlichkeit des Handelns.....	11
1.2 COP28.....	12
1.3 Vereinigte Arabische Emirate als COP-Gastgeber	13
2 Politische Knackpunkte	15
2.1 Global Stocktake.....	15
2.2 Ausstieg aus fossilen Energieträgern.....	16
2.2.1 Carbon Capture and Storage (CCS)	17
2.3 Operationalisierung des Globalen Anpassungsziels	18
2.4 Schäden und Verluste.....	20
2.4.1 Der Fonds für Schäden und Verluste und die weitere finanzielle Ausgestaltung der Unterstützung zum Umgang mit Schäden und Verlusten	20
2.4.2 Operationalisierung des Santiago Netzwerks für Schäden und Verluste	23
3 Weitere Verhandlungsbereiche	24
3.1 Klimafinanzierung.....	24
3.1.1 Das 100-Milliarden-Versprechen und die Verdopplung der Anpassungsfinanzierung..	24
3.1.2 Verhandlungen über das neue Klimafinanzierungsziel (NCQG).....	27
3.1.3 Artikel 2.1.c des Pariser Klimaabkommens.....	27
3.2 Klimaschutz und eine sozial gerechte Transition.....	28
3.2.1 Mitigation Work Programme (MWP)	28
3.2.2 Work Programme on Just Transition Pathways (JTWP)	29
4 Andere wichtige, nicht verhandelte Bereiche	31
4.1 Reform der internationalen Finanzarchitektur	31
4.2 Ernährungssicherheit.....	32
4.2.1 Entwaldung	33

1 Klimapolitik in Krisenzeiten

1.1 Geopolitische Rahmenbedingungen

Im zweiten Jahr in Folge steht die Weltklimakonferenz im Schatten kriegerischer Aktivitäten. 2022 waren es die Auswirkungen des russischen Angriffskriegs, nun droht der Konflikt im Gazastreifen und in Israel die COP zu beeinflussen. Bisher tritt die COP-Präsidentschaft jedoch Bedenken, ob die Sicherheit der COP und ihrer Teilnehmer:innen gewährleistet werden kann, entschieden entgegen. Darüber hinaus droht eine Instrumentalisierung der COP und eine weitere Polarisierung der Vertragsstaaten. 2022 hatte der russische Angriffskrieg die COP formell kaum beeinflusst, lediglich dessen Auswirkungen wurden thematisiert. Mit der unmittelbaren zeitlichen Nähe des Konflikts zur COP in diesem Jahr und der großen Spannungen zwischen dem Westen und einzelnen Akteuren in der Region, wie z. B. Iran, ist eine Auswirkung dieses Jahr deshalb aber nicht ausgeschlossen. Die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) als Ausrichter der COP haben sich bisher neutral in diesem Konflikt verhalten.

1.1.1 Die energiepolitische Polarisierung

Zum einen streichen die fossilen Unternehmen und Staaten als zentrale Verursacher der Klimakrise nach Rekordgewinnen im Jahr 2022 weiterhin Milliarden Gewinne durch Förderung und Verkauf von fossilen Energieträgern ein. Diese Einnahmen werden statt in die Transformation (neben dem Rückkauf von eigenen Aktien) weiterhin teilweise in die Ausbeutung von fossilen Energieträgern, aber auch für die fossile Lobbyarbeit und von einigen – beispielsweise Iran, Russland und Saudi-Arabien – für die Finanzierung von kriegerischen Aktivitäten und Menschenrechtsverletzungen verwendet. Nach großer Einflussnahme der fossilen Lobby bei der COP27 ist zu befürchten, dass unter emirati-scher Präsidentschaft die Einflussnahme noch stärker ausfallen könnte. Die gegenwärtige Phase ist also geprägt vom – hoffentlich – letzten Versuch der Öl-, Gas- und Kohlelobby, das fossile Wirtschaftsmodell am Leben zu halten.

Zum anderen aber mehren sich die Anzeichen, dass der Höhepunkt des fossilen Zeitalters bald überschritten ist. Auch die Internationale Energieagentur (IEA) sieht die fossile Wirtschaft kurz vor einem Scheitelpunkt¹. Viele relevante Klimaschutztechnologien – Solarenergie, Wind, Batterien, Wärmepumpen, Elektroautos – sind auf einem exponentiellen Expansionspfad. Die energiepolitische Debatte auf der COP wird deshalb von den Ausbauzielen für Erneuerbare Energien und Energieeffizienz sowie den Ausstiegszielen für Kohle, Öl und Gas ebenso geprägt sein wie von den dahinterliegenden Interessen. Die Öl- und Gasländer wollen möglichst lange von ihrem einträglichen Geschäftsmodell profitieren, Saudi-Arabien und Russland sind Wortführer dafür. Viele Staaten, insbesondere in Europa und Asien, die sehr stark von den fossilen Importen mit ihren hohen und schwankenden Preisen abhängen, haben – auch über die Bekämpfung der Klimakrise hinaus – ein immer stärkeres Interesse, möglichst schnell aus den fossilen Energien auszusteigen.

1.1.2 Die Polarisierung zwischen China und den USA

Immer stärker ist die Welt durch die Polarisierung zwischen China und den USA geprägt. Dies beeinflusst auch die COP. Das wirft verschiedene Fragen auf: Wird vor allem die Klimarahmenkonvention die Grundlage der Verhandlungen über die Ausgestaltung des L&D-Fonds bilden? Diese teilt die Welt

¹ IEA, 2023, [World Energy Outlook 2023](#) (letzter Aufruf: 20.11.2023)

nach den Kriterien von 1992 in Industrie- und Entwicklungsländern ein – und nur die Industrieländer übernehmen verbindliche Verpflichtungen. Oder werden sich die Verhandlungen eher am Pariser Klimaabkommen orientieren? Dieses unterscheidet zwischen reichen und armen Ländern, lässt aber zu, dass diese nach heutigen Gegebenheiten (Kapazität und Verantwortung) eingeteilt werden. Dann würde der Druck auf die Öl- und Gasländer und eventuell auf China auf jeden Fall sehr stark werden, auch verpflichtend zu diesem Fonds und den weiteren Finanzzusagen beizutragen. Andererseits haben insbesondere die USA – obwohl historisch größter Emittent – jahrelang verhindert, dass die Industrieländer ihr Versprechen umgesetzt haben, ab 2020 jährlich 100 Mrd. US-Dollar zu mobilisieren, um die ärmeren Entwicklungsländer beim Klimaschutz und beim Aufbau von Resilienz zu unterstützen. Werden trotz dieses Vertrauensbruchs die verletzlichsten Länder gemeinsam mit progressiven Industrie- und Schwellenländern Druck sowohl auf die USA als auch China ausüben, um ausreichend zum Klimaschutz und zur Finanzierung beizutragen? Oder werden die ärmsten und verletzlichsten Länder sich unter den Schutzschirm von China und anderen BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) begeben, um ausreichend Druck auf die Industrieländer auszuüben, damit diese endlich ihre Versprechen erfüllen?

Ähnlich sieht die Debatte bei der Nachbesserung der nationalen Klimaschutzziele aus. Hier stellt sich die Frage, ob China als Konsequenz des Global Stocktaking-Prozesses auch die Klimaziele nachschärfen wird. Immerhin emittiert das Land inzwischen mehr als die USA, die EU und Japan zusammen (bei einer zugegebenermaßen größeren Gesamtbevölkerung).

Sowohl China als auch die USA probieren auf dem geopolitischen Parkett, Länder in ihre Einfluss-sphäre zu ziehen. Für die USA stehen neben den G7-Ländern auch Staaten wie Indien im Fokus. Beispielhaft ist die im Rahmen der G20 angekündigte Handelskooperation, die Indien mit den Golfstaaten, dem Nahen Osten und der EU per Schiffs- und Zugrouten verbinden soll. Dementgegen steht Chinas Schachzug, die BRICS-Staaten um sechs Länder – Ägypten, Argentinien, Äthiopien, Iran, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) – zu erweitern. Immerhin, anders als im Vorjahr unter indonesischer G20-Präsidentschaft, schaffte es die indische G20-Präsidentschaft ein Abschluss- und auch Finanzminister:innencommuniqué zu verabschieden – trotz russischen und chinesischen Bremsens. Hiervon geht ein wichtiges Signal für den Multilateralismus und damit auch den Weltklimagipfel aus. Darüber hinaus führen die USA und China trotz aller Diskrepanzen ihre klimapolitischen Austauschformate fort. Neben einem kürzlich vonstattengegangenen Gipfel-treffen zwischen den Präsidenten Joe Biden und Xi Jinping veröffentlichten die beiden Länder die Sunnylands Statement zur verbesserten Klimakooperation. Hiervon gehen einige positive Signale für die COP28 aus. Damit sind die Voraussetzungen besser als noch letztes Jahr vor der COP27.

Über den Erfolg des Gipfels in Dubai wird maßgeblich entscheiden, ob eine breit angelegte High Ambition Coalition (HAC) entsteht, die bezüglich Klimaschutz, Anpassung und Finanzierung den notwendigen Druck auf alle großen Emittenten ausüben kann. Dazu zählen insbesondere die G20-Länder, ganz besonders die USA und China, die für 81 % der globalen Emissionen verantwortlich sind und einen ähnlichen Anteil am globalen Reichtum haben. Es ist beschämend, dass Deutschland weder beim Gipfel der UN-Generalversammlung in New York noch bei der Pre-COP Ende Oktober das Statement der sich aufbauenden HAC unterschrieben hat. Kanzler Scholz und sein Staatssekretär Jörg Kukies scheinen die geopolitische Relevanz des Aufbaus dieser Allianz nicht zu sehen.

1.1.3 Das Jahr der Klimarekorde unterstreicht die Dringlichkeit des Handelns

Gleichzeitig müsste Ambitionssteigerung auf der Weltklimakonferenz mehr denn je im Fokus der Weltgemeinschaft stehen. Die Klimakrise wird für immer mehr Regionen zum größten Sicherheitsrisiko. Dieses Jahr mit seinen vielfältigen Klimarekorden setzte hinter diese Erkenntnis ein dickes Aus-

rufezeichen: Die Ozeane und die Atmosphäre verzeichnen 2023 Rekordtemperaturen und die Eisbedeckung der Ozeane verzeichnet die geringste Ausdehnung seit Beginn der Aufzeichnung. Besonders erschreckend ist dabei, wie weit in allen drei Fällen die Werte von 2023 über allen Werten seit Beginn der Messungen lagen. Hierbei spielen natürliche Klimavariablen wie „El Niño“ eine verstärkende Rolle,² aber die Auswirkungen des Klimawandels sind die treibende Kraft. Entsprechend ist 2023 von Extremwetterereignissen geprägt, die vielerorts für hohe Schäden und Verluste sorgen. Aufgrund der Fortschritte der Attributionswissenschaft lässt sich nun immer häufiger der Nachweis führen, dass der Klimawandel bei Wetterextremen eine zentrale Rolle spielt. Dieser Nachweis gelang dieses Jahr unter anderem in Bezug auf die Überflutungen in der Mittelmeerregion,³ die extreme Hitze im Süden Asiens⁴ sowie in Südamerika⁵ als auch in Bezug auf die Waldbrände in Kanada.⁶

Energiapolitische Spannungen, geopolitische Polarisierung, immer größere Dringlichkeit zur Abwendung unbewältigbarer Klimarisiken – in dieser geopolitischen Gemenge- und Interessenlage muss die COP28 unter der Präsidentschaft der Vereinigten Arabischen Emirate unter Beweis stellen, dass:

1. weder Kriege noch fossiler Lobbyismus die von wachsender Dringlichkeit und technologischen Fortschritten getriebene Dynamik für mehr Klimaschutz und Resilienz ausbremsen können.
2. sich ausreichend starke progressive Allianzen aus Nord und Süd zusammenfinden, um trotz aller Widerstände die COP zu einem Erfolg zu führen.
3. klare Ziele für einen massiven Ausbau von Erneuerbaren Energien und eine Verbesserung der Energieeffizienz sowie für ein Runterfahren von Kohle, Öl und Gas verankert werden.
4. der Ziel-Nachbesserungsmechanismus des Pariser Abkommens durch das Stocktaking sich trotz der Blockaden einiger wichtiger Länder als wichtiger Antrieb erweist, um die Lücke zwischen den globalen und nationalen Zielen für Klimaschutz, Anpassung sowie Umlenkung der Finanzströme zu schließen.
5. mit der Nachbesserung der Ziele sowohl der Schutz vor einer eskalierenden Klimakrise als auch die Resilienz der verletzlichsten Länder und Menschen gegenüber einer sich drastisch intensivierenden Klimakrise ernsthaft und nachhaltig gestärkt wird.

1.2 COP28

Die 28. Weltklimakonferenz (COP28) hat mehrere Schlüsselrollen. Sie ist der erste Test für den Ambitionssteigerungsmechanismus des Pariser Klimaabkommens: Zum Ende der ersten Globalen Bestandsaufnahme muss die COP den Mangel an Fortschritt bei den bisherigen Klimamaßnahmen benennen und beschleunigte Maßnahmen zum Erreichen der drei Ziele des Pariser Abkommens vorschlagen.

² Bei „El Niño“ handelt es sich um eine Zirkulationsanomalie, die mit der Schwankung der Meeresoberflächentemperaturen im Pazifik zusammenhängt. El Niño begünstigt weltweit extreme Wetterereignisse und beeinflusst die globale Mitteltemperatur. Siehe: DWD, 2023, [DWD zu Auswirkungen des aktuellen El Niño-Ereignisses auf Deutschland und weltweit](#) (letzter Aufruf: 10.11.2023)

³ Zachariah et al., 2023, [Interplay of climate change-exacerbated rainfall, exposure and vulnerability led to widespread impacts in the Mediterranean region](#) (letzter Aufruf: 20.11.2023)

⁴ Zachariah et al., 2023, [Extreme humid heat in South Asia in April 2023, largely driven by climate change, detrimental to vulnerable and disadvantaged communities](#) (letzter Aufruf: 20.11.2023)

⁵ Kew et al., 2023, [Strong influence of climate change in uncharacteristic early spring heat in South America](#) (letzter Aufruf: 20.11.2023)

⁶ Barnes et al., 2023, [Climate change more than doubled the likelihood of extreme fire weather conditions in Eastern Canada](#) (letzter Aufruf: 20.11.2023)

Als politisches Treffen der Staats- und Regierungschef:innen der Welt ist die COP28 eine Gelegenheit, den politischen Willen und die Zusammenarbeit bei den Klimamaßnahmen trotz des schwierigen geopolitischen Kontextes zu demonstrieren – mit formalen Beschlüssen zur Verdreifachung der globalen Kapazität Erneuerbarer Energien und einer Verdoppelung der Energieeffizienz, beides bis 2030. Darüber hinaus braucht es verbindliche und nachprüfbar Zusagen und Fortschritte beim Ausstieg aus fossilen Brennstoffen, bei der Reform der internationalen Finanzarchitektur und bei der Finanzierung zum Umgang mit Schäden und Verlusten. Auch Kanzler Scholz wird nach Dubai kommen und ist mit diesen Erwartungen konfrontiert.

Die VAE als Gastgeber müssen dafür sorgen, dass die vielfältigen Funktionen der COP28 in vollem Umfang erfüllt werden. Dies erfordert Folgendes:

- Dem UNFCCC-Prozess als Vermittlerin zu dienen, die ehrgeizige Ergebnisse ermöglicht, integrierter und nicht den Interessen der fossilen Brennstoffindustrie verpflichtet; es wäre hochproblematisch, wenn statt auf verbindlichen Ergebnissen der Fokus alleine auf dem Messcharakter des Rahmenprogramms und unverbindlichen Ankündigungen liegen würde.
- Schaffung eines offenen politischen Raums, in dem die Vertragsparteien Mut zeigen und ambitionierte Schritte unternehmen können und die Zivilgesellschaft als lotsender und dynamisierender Akteur dienen kann, um umwälzende 1,5°C-kompatible sowie resilienzsteigernde Klimamaßnahmen zu ergreifen und die notwendigen öffentlichen und privaten Finanzströme dafür in Bewegung zu setzen.

1.3 Vereinigte Arabische Emirate als COP-Gastgeber

Die emiratische Präsidentschaft möchte die größte COP aller Zeiten ausrichten. Sie ist höchst motiviert, sie in den internationalen Medien zum Erfolg zu machen. Dazu plant sie neben erfolgreichen Verhandlungen auch einige eigene politische Initiativen auf den Weg zu bringen.

Dennoch stehen die VAE in der Kritik: Die Pro-Kopf-Treibhausgasemissionen des Landes gehören zu den höchsten weltweit, der Pro-Kopf-Reichtum ist einer der größten und die nationalen Klimaziele sind unzureichend. Sie besitzen mit die größten Öl- und Gasreserven weltweit und haben darauf ihren enormen Reichtum aufgebaut. Die VAE setzen weiterhin darauf, neue Öl- und Gasfelder im In- und Ausland zu erschließen oder finanzieren solche Projekte. Das Land hat es über Jahre hinweg verpasst, eigene Methan-Emissionen bei den Vereinten Nationen zu melden. Wenig überraschend unterstützen die VAE bisher eine schnelle Abkehr von allen fossilen Energieträgern nicht – eine der Hauptfragen bei dieser COP. Über das laufende Jahr hat sich die COP-Präsidentschaft zwar schrittweise an eine ambitioniertere Sprache herangewagt, es bleiben jedoch erhebliche Zweifel, wie ernsthaft sich die VAE für einen Ausstieg aus fossilen Energieträgern einsetzen werden.

Auch der designierte COP-Präsident Sultan Ahmed Al Jaber ist umstritten. Er ist Minister für Industrie und Fortschrittstechnologien und auch CEO der staatlichen Ölgesellschaft (Abu Dhabi National Oil Company, ADNOC). Als ADNOC-CEO hat Al Jaber versucht, die Rohölproduktion des Konzerns von 3 Mio. Barrel pro Tag im Jahr 2016 auf 5 Mio. bis 2030 zu steigern. 2023 schrieb die Financial Times, dass ADNOC 150 Mrd. US-Dollar in den Ausbau seiner Öl- und Gasproduktion investiere, während über einen längeren Zeitraum lediglich 15 Mrd. US-Dollar für den Ausbau kohlenstoffarmer Produkte vorgesehen seien.⁷ Al Jaber ist allerdings auch Vorsitzender der von ihm gegründeten „Abu Dhabi Future Energy Company | Masdar“, die in zahlreichen Ländern in den Ausbau Erneuerbarer

⁷ Ivan Levingston, Andrew England, David Sheppard, Financial Times, 9.8.2023, [Abu Dhabi oil giant builds internal 'investment bank' to chase \\$50bn in global deals](#) (letzter Aufruf: 20.11.2023)

Energien investiert. Trotzdem bezeichnet er fossile Brennstoffe als „Teil der Lösung“. 130 Politiker:innen aus Europa und den USA haben in einem öffentlichen Brief gefordert, den COP28-Präsidenten abzusetzen. Bereits an der COP27 nahm außerdem eine große Anzahl an Lobbyvertreter:innen der fossilen Energieunternehmen teil. Diese Zahl wird voraussichtlich bei der COP28 noch höher sein. Dieser Interessenkonflikt muss durch das UNFCCC definiert und adressiert werden, um die Integrität des Prozesses zu sichern.

Auch aus Menschenrechtssicht gibt es erhebliche Bedenken. Die Menschenrechtsslage in den VAE gilt als prekär. Es gibt zahlreiche Fälle von willkürlichen Inhaftierungen und Einschränkung der Meinungsäußerung. Die schwedische Zivilgesellschaft wird unter anderem aufgrund der schwierigen menschenrechtlichen Lage nicht an der COP28 teilnehmen. Wir als Germanwatch haben uns für die Teilnahme entschieden, weil wir überzeugt sind, wegen unserer intensiven Teilnahme an Verhandlungen und dem Dialog mit Verhandler:innen vor Ort mehr bewegen zu können. Diese Verteilung zivilgesellschaftlicher Rollen – mit einem wichtigen Signal durch die schwedische Zivilgesellschaft, aber auch die Präsenz vor Ort durch beispielsweise Germanwatch – erscheint uns am wirkungstärksten. Wir erwarten von den vielen anreisenden Politiker:innen, dass sie die Menschenrechtsfrage neben den Klimaverhandlungen nicht unter den Tisch fallen lassen.

2 Politische Knackpunkte

2.1 Global Stocktake

Auf der COP in Dubai endet die erste Globale Bestandsaufnahme (engl.: Global Stocktake, GST), die auf der COP26 in Glasgow begonnen hat. Der GST überprüft alle fünf Jahre, wie weit die Vertragsstaaten bei der Umsetzung des Pariser Klimaabkommens sind. Dabei werden der kollektive Fortschritt der Länder, die Langfristziele sowie die Kernelemente Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, für beides notwendige Finanzflüsse und Unterstützungsleistungen für Umsetzungsmaßnahmen unter die Lupe genommen. Berücksichtigt werden sollen dabei Gerechtigkeitsaspekte und es soll auf Basis der besten verfügbaren wissenschaftlichen Grundlagen geschehen.

Jeder Zyklus durchläuft drei Phasen: Die Sammlung von Informationen sowie die Vorbereitung, die technische und die politische Phase. Nachdem auf den Zwischenverhandlungen in Bonn im Juni dieses Jahres die technische Phase beendet wurde, geht der GST jetzt in die entscheidende politische Phase. Hier entscheidet sich, ob der GST seine Aufgabe als Kernelement des „Ratcheting-up-Mechanismus“ – dem Mechanismus zur Ambitionssteigerung des Pariser Klimaabkommens – erfüllen kann, um die Implementierungs- und Ambitionsücke zu schließen.

Als Vorbereitung auf die politische Phase wurden alle Informationen aus den ersten beiden Phasen in einem Synthesebericht⁸ zusammengeführt. Dieser zeigt eindrücklich, dass zwar schon viele Maßnahmen zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens angestoßen und umgesetzt wurden, und dass das Paris-Abkommen zu einer deutlichen Pfadveränderung der Emissionen geführt hat. Es wird aber ebenso deutlich, dass die bereits ergriffenen Maßnahmen noch nicht ausreichen. Darüber hinaus formuliert der Synthesebericht notwendige zukünftige Maßnahmen und Strategien.

Während der Synthesebericht zeigt, welche Umsetzungslücken zur Erreichung des Paris-Abkommens es gibt, ist noch unklar, welche politischen Konsequenzen die Ergebnisse haben. Dies wird auf der COP28 verhandelt. Dabei ist der Umgang mit drei zentralen Fragen essenziell:

- 1) Welche politischen Kernaussagen ziehen die Staaten aus der technischen Phase?
- 2) Was passiert mit den Ergebnissen des ersten GST?
- 3) In welcher Form werden die Ergebnisse des GST beschlossen?

Wie im Klimaabkommen festgelegt, sollten die politischen Kernaussagen den weiteren Weg zur Erreichung der Paris-Ziele skizzieren und die Staaten dabei unterstützen, diese zu erfüllen. Konkret bedeutet das, dass der GST im Nachgang der COP zu ambitionierteren Zielen und konkreten Maßnahmen in der nächsten Runde der NDC-Formulierung führen sollte. Wie wirkmächtig der GST in die nächsten Jahre strahlen kann, wird maßgeblich davon beeinflusst, wie ambitioniert die politischen Kernaussagen sind und wie verbindlich sie formalisiert werden.

Die Vertragsstaaten sollten den GST nutzen, um starke politische Signale in die Zukunft zu senden. Dazu gehört einerseits der Blick zurück (Wo stehen wir bei der Erreichung der Paris-Ziele? Welche Fortschritte wurden in Bezug auf alle drei Ziele erreicht?), andererseits aber auch die Frage, wie Staaten ihre Bemühungen jetzt verstärken können. Eine zentrale Aufgabe des Prozesses ist es, dass die Ergebnisse des GST in die nächste Runde der Nachbesserung der Nationalen Klimaziele (engl.: Nationally Determined Contributions, NDCs) einfließen. Dazu gehört unter anderem, umfassende Transformationsprozesse in allen Sektoren anzustoßen, die 2030-Ziele mit dem 1,5°C-Ziel in Einklang zu bringen und die identifizierte Ambitions- und Umsetzungslücke zu schließen. Derzeit ist China der mit Abstand größte Emittent – insgesamt emittiert das Land mehr Treibhausgase als die USA, die EU und Japan zusammen. Angesichts dieser Tatsache wird nun eine Schlüsselfrage sein, ob China sowie andere reiche Schwellenländer, vor allem die Öl- und Gasländer, ehrgeizigere Ziele

⁸ UNFCCC, 2023, [Technical dialogue of the first global stocktake. Synthesis report by the co-facilitators on the technical dialogue](#) (letzter Aufruf: 20.11.2023)

übernehmen. Zusätzlich dazu sollte der GST Schäden und Verluste als eigenständiges Thema behandeln, anstatt es wie bisher in den technischen Bewertungen mit Anpassung zu verknüpfen, und es sollte als übergreifendes Thema in alle Ergebnisse einbezogen werden. Neben der inhaltlichen Fokussierung gehört dazu auch die Art und Weise der Zielerreichung, also die Orientierung an Grundprinzipien wie globaler Gerechtigkeit und internationale Zusammenarbeit.

Auf den Zwischenverhandlungen in Bonn konnten sich die Vertragsstaaten lediglich auf eine – noch keinesfalls in Stein gemeißelte – grobe Struktur für eine CMA-Entscheidung einigen (CMA = Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement). Die größte Herausforderung ist dabei die Darstellung von allen Finanzflüssen einerseits und der Klimafinanzierung an Länder des Globalen Südens andererseits. In der Zwischenzeit haben Treffen auf Minister:innen-ebene und weitere Workshops stattgefunden, um Struktur und Inhalte weiter auszuarbeiten. Neben einer ambitionierten CMA-Entscheidung ist weiterhin eine Einigung auf einen technischen Anhang („technical annex“) möglich. In unseren Augen bietet sich der bereits existierende Synthesebericht der ersten beiden Phasen dafür an, weil er die Ansichten der Vertragsstaaten und der nicht staatlichen Akteure aus dem Prozess umfassend darstellt. Informationen, die beispielsweise für die neue Runde der NDCs relevant sind, können hier umfassend und tiefgreifend dargestellt werden. Damit das Instrument GST seine im Paris-Abkommen vorgesehene Rolle erfüllen kann, muss dieser erste Zyklus ein starkes Signal senden. Er setzt die Messlatte für die ab jetzt alle fünf Jahre stattfindenden Bestandsaufnahmen und kann einen entscheidenden Beitrag zur Erreichung der 2030-Ziele liefern. Der erste GST darf nicht nur ein Austausch von Informationen sein, sondern muss eine ambitioniertere, ernstgemeinte und transformative Klimapolitik zur Folge haben.

Möglicherweise kommt der Entscheidung zum GST eine besondere Rolle zu. Anders als bei den vergangenen drei COPs zieht die designierte COP28-Präsidentschaft in Erwägung, keine Mantelentscheidung auszuarbeiten – also jene Entscheidung, die die politische Stoßrichtung vorgibt. In diesem Fall müssen die politischen Signale vor allem von einer Entscheidung zum zukunftsgerichteten Segment des GST mit klaren politischen Kernaussagen ausgehen.

2.2 Ausstieg aus fossilen Energieträgern

Die Wissenschaft ist eindeutig: Jeder wissenschaftliche Bericht zum Klimawandel der letzten Jahre, vom Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) bis zur Internationalen Energieagentur (IEA), kommt zu dem Schluss, dass es keine Dekarbonisierung ohne „Entfossilisierung“ geben kann. Bis 2030 müssten die Emissionen fast halbiert werden, wenn das 1,5°C-Limit eingehalten werden soll. Weder Kernkraft noch CCS (siehe Kap. 2.2.1) könnten in diesem Zeitrahmen eine nennenswerte Rolle zur Verringerung der Emissionen spielen. Doch trotz der Versprechen der Länder, aus der Kohle auszusteigen und ihre heimischen Energiesysteme zu transformieren, sind die derzeitigen Produktionstrends bei Kohle, Öl und Gas nach wie vor völlig abweichend von den Zielen des Pariser Abkommens. Dies spiegelt sich im politischen Gegenwind in vielen Ländern wider, international besonders stark durch öl- und gasproduzierende Länder, wie auch in den Rekordgewinnen – oftmals staatlicher – Öl- und Gasunternehmen.

Gleichzeitig hat der Ausbau von Erneuerbaren Energien, Batterien, Elektromobilität und Wärmepumpen in den letzten Jahren exponentiell zugenommen. Er ist aber immer noch deutlich zu langsam, um bis spätestens 2050 alle fossilen Brennstoffe durch saubere Lösungen aus 100 % erneuerbaren Quellen auf gerechte Weise zu ersetzen. Die aktuelle Ausbaugeschwindigkeit reicht auch nicht aus, um die Energiearmut im Globalen Süden im Einklang mit den vereinbarten nachhaltigen Entwicklungszielen bis 2030 zu überwinden. Die kürzlich veröffentlichte Aktualisierung des „Netto-Null-Emissionen bis 2050“-Szenarios der IEA zeigt, dass mindestens eine Verdreifachung der Erneuerbaren Energien und eine Verdoppelung der Energieeffizienz bis 2030 erreicht werden muss, um das

1,5°C-Ziel in Reichweite zu halten.⁹ Mut macht, dass die so stark ansteigenden Ausbaupfade von Schlüsseltechnologien wie Solar- und Windenergie, Batterien und Elektrofahrzeugen bereits jetzt oder in naher Zukunft Kippunkte übertreten könnten. In den reicheren Ländern bedarf es einer weiteren Beschleunigung. An den gut 100 ärmsten Staaten ist diese Dynamik weitgehend vorbeigegangen. Die reichen Länder sollen die ärmeren unterstützen, damit diese nicht wieder abgehängt werden, sondern stattdessen ein „Recht auf Leapfrogging“ in Anspruch nehmen können. Um die Beschleunigung überall, aber grundlegend in den ärmeren Ländern zu erreichen, braucht es einen Wandel in der globalen Politik und Unterstützung bei den enormen Investitionsvolumina.

Deshalb ist es wichtig, dass die Staatengemeinschaft auf der COP28 eine Entscheidung für ein umfassendes Maßnahmenpaket mit sozialen und ökologischen Leitlinien für den Energiesektor beschließt. Eine solche Entscheidung könnte zum Beispiel ein Teil einer möglichen Mantelentscheidung oder der Globalen Bestandsaufnahme sein. Zu diesem Maßnahmenpaket gehören:

1. **Entscheidung für Phase-out:** der faire, vollständige, schnelle Ausstieg aus allen fossilen Brennstoffen – Kohle, Öl und Gas – in allen Sektoren und aus allen Subventionen für fossile Brennstoffe; bis 2030 muss der fossile Energiepart fast um die Hälfte zurückgefahren werden, wenn die Pariser Klimaziele erreicht werden sollen.
2. **Entscheidung für ein massives Hochfahren der Erneuerbaren Energien:** ein globales Ziel für die Verdreifachung der fairen, sicheren und sauberen Kapazitäten für erneuerbare Energien auf über 11.000 Gigawatt bis 2030 und ein Ziel für die Verdopplung der jährlichen Energieeffizienzsteigerungen bis 2030.
3. **Entscheidung für Finanzierung:** Jährliche Investition müssen sich vervierfachen bis 2050.¹⁰ Hierbei sollten reiche Länder mit hohen Emissionen die ärmeren Entwicklungsländer unterstützen, z.B. durch finanzielle Mittel, Technologietransfer und Kapazitätsaufbau. Ein Unterstützungspaket für die Energiewende sollte Teil des COP-Pakets werden.

2.2.1 Carbon Capture and Storage (CCS)

Bis 2030 müssen die globalen Emissionen in etwa halbiert werden, laut IPCC um mindestens 43 % gegenüber 2019. In diesem Zeitrahmen kann Kohlenstoffabscheidung und -speicherung (engl.: Carbon Capture and Storage, CCS) – wie etwa die IEA gezeigt hat – schon alleine wegen der langen Zeiträume zum Aufbau der Technologie keinen relevanten Beitrag leisten. Die Emissionsminderung muss in erster Linie durch das Runterfahren von Kohle, Öl und Gas erfolgen. Entsprechend wird es entscheidend sein, dass Akteure wie die EU erwirken, dass CCS nur für schwer vermeidbare Restemissionen und in Verbindung mit einem Ausstieg aus den fossilen Energieträgern unterstützt wird.

Denn es gilt: So wenig Kohlenstoffabscheidung und -speicherung wie möglich, so viel wie nötig. Der Einsatz von CCS sollte auf das notwendige Mindestmaß reduziert werden, indem alle weiteren Optionen zur zügigen Dekarbonisierung und „Entfossilisierung“ schnellstmöglich vorangetrieben werden (z. B. Ausbau der Erneuerbaren Energien oder Energieeffizienz). Dort, wo es sinnvoll realisierbare treibhausgasneutrale Alternativen zu CCS gibt, müssen diese eingesetzt werden. Deshalb sollte CCS nur in Kombination mit dem Ausstieg aus fossilen Brennstoffen unterstützt werden. CCS darf nicht zum Ausnahme- oder Verzögerungsfall für den notwendigen Ausstieg aus fossiler Kohle, Öl und Gas werden.

⁹ IEA, 2023, [Net Zero Roadmap: A Global Pathway to Keep the 1.5 °C Goal in Reach](#) (letzter Aufruf: 20.11.2023)

¹⁰ IRENA, 2023, [World Energy Transition Outlook 2023](#) (letzter Aufruf: 20.11.2023)

Die verschiedenen technischen CCS-Ansätze sind alle nicht treibhausgasneutral. Je nach Technologie werden etwa 5 bis 20 % der Emissionen freigesetzt. Es muss sichergestellt werden, dass hier nur die klimaverträglichsten Technologien eingesetzt werden.

In einer äußerst relevanten Fußnote des IPCC sind wichtige Mindestbedingungen für einen einigermaßen verantwortbaren Einsatz von CCS festgelegt. Es ist unbedingt notwendig, dass mögliche Entscheidungen diese Mindestbedingungen berücksichtigen.

Die designierte COP28-Präsidentschaft und auch andere Länder wie beispielsweise die USA – wo im Inflation Reduction Act signifikante Gelder für CCS vorgehalten sind – haben sich in verschiedenen internationalen Foren für die Technologie stark gemacht. Dabei wird allgemein von „Carbon Management“ gesprochen und daran festgehalten, dass ein fossiler Ausstieg lediglich notwendig ist, wenn die Emissionen nicht durch CCS vermindert werden können. Der Einsatz von CCS wird damit auch im Stromsektor oder bei der Herstellung von Wasserstoff vorgesehen.

CCS hat für einige Sektoren das Potenzial, Emissionen zu verringern. Deshalb sollte die Technologie auch nicht von vornherein ausgeschlossen werden. CCS kann aber nicht zu Klimaneutralität führen, solange es einen fossilen Anteil im Energiemix gibt. Die Technologie ist selber energieintensiv, die Deponierung des CO₂ kann negative Umweltauswirkungen und Nutzungskonflikte nach sich ziehen. Außerdem gibt es Vorbehalte, ob überhaupt ausreichend Speicherorte für die großskalige Nutzung von CCS zur Verfügung stünden.

Deshalb sollte der Fokus von CCS auf Prozessemissionen und schwer vermeidbaren Restemissionen der Industrie liegen. Insbesondere im Industriesektor und bei der Müllverbrennung entstehen unvermeidbare Prozessemissionen. Hier gibt es die größten CO₂-Punktquellen, bei denen ohne CCS teils langjährig weiter hohe CO₂-Emissionen anfallen würden. Die Nutzung der Carbon-Capture-Anwendung sollte daher priorisiert in Bereichen wie beispielsweise der Kalk- und Zementherstellung, der Müllverbrennung und einzelnen Prozessen der Grundstoffchemie erfolgen. Auch die hier anfallenden CO₂-Mengen müssen im Weiteren durch andere Maßnahmen (Suffizienz, Effizienz) weiter reduziert werden, sodass der Bedarf an industriellem CCS weiter sinkt.

2.3 Operationalisierung des Globalen Anpassungsziels

Das Fortschreiten der Klimakrise macht Anpassungsmaßnahmen immer wichtiger, wie leider auch das zusätzlich von El Niño geprägte Jahr 2023 unter Beweis stellt. Anpassung ist entscheidend, um auf bereits eingetretene Auswirkungen der Klimakrise zu reagieren, sich auf zukünftige vorzubereiten und Resilienz zu fördern. Als eines der drei Langfristziele ist die Erhöhung der Fähigkeit zur Anpassung an den Klimawandel ein Kernelement des Pariser Klimaabkommens. Das sogenannte Globale Anpassungsziel (engl.: Global Goal on Adaptation, GGA) soll helfen, 1) die Anpassungsfähigkeit zu verbessern, 2) die Widerstandsfähigkeit (Resilienz) zu stärken und 3) die Vulnerabilität gegenüber dem Klimawandel zu verringern. Ähnlich dem Temperaturlimit von 1,5°C soll es den Ländern als Orientierung dienen und zudem eine Ausweitung der Anpassungsfinanzierung fördern, die bisher nicht ausreichend ist. Aber: Das 2015 prinzipiell festgeschriebene Ziel wurde bisher nicht operationalisiert. So titelt auch der diesjährige Adaptation Gap Report¹¹ „Unterfinanziert. Untervorbereitet.“ und benennt damit, dass die Planung und Umsetzung von Anpassungsplänen sowie die Investitionen unzureichend sind, um die Welt vor den Folgen der Klimakrise zu schützen. Die Operationalisierung des GGA auf der COP28 endlich umzusetzen, ist – neben der Aufwertung von Anpassung an sich

¹¹ UNEP, 2023, [Adaptation Gap Report 2023](#) (letzter Aufruf: 20.11.2023)

– auch ein wichtiger Schritt zur gleichberechtigten Behandlung von Klimaschutz und Anpassung im UNFCCC-Prozess.

Entsprechend ist es notwendig, das GGA zu präzisieren, zu operationalisieren und messbar zu machen. Es ist jedoch herausfordernd, ein globales Ziel für Anpassungsmaßnahmen zu formulieren, da diese sich am lokalen bzw. regionalen Kontext ausrichten müssen, wo Anpassung primär stattfindet. Neben technischen Lösungen umfasst Anpassung auch den Aufbau sozialer Resilienz. Entsprechend spielen betroffene Gemeinschaften und Ökosysteme, aber auch traditionelles und indigenes Wissen und lokale Wissenssysteme eine wichtige Rolle. Anpassung ist Teil von sozioökonomischen und umweltpolitischen Strategien und eng mit Entwicklungsplänen in vielen Ländern verknüpft.

Um sich der Herausforderung anzunähern, wurde bei der COP26 zur Operationalisierung des GGA das Glasgow-Sharm el-Sheikh Work Programme (GLASS) eingerichtet. Unter dem GLASS fanden seitdem acht Workshops zur Vorbereitung einer COP-Entscheidung zur Operationalisierung des GGA statt. Die zweijährige Laufzeit des GLASS endet mit der COP28. Auf den Zwischenverhandlungen in Bonn im Juni 2023 konnte kaum mehr als eine Gliederung für die COP28-Entscheidung zum GGA vorbereitet werden. Ein größerer Fortschritt wurde dadurch verhindert, dass das GLASS immer wieder zum Bremsen anderer Verhandlungsstränge, insbesondere des MWP, verwendet wurde. Dabei spielt auch eine Rolle, dass die Operationalisierung des GGA in enger Verbindung zur dafür notwendigen und bereitgestellten Anpassungsfinanzierung steht.

Nach den Zwischenverhandlungen wurde in den zwei finalen Workshops zur Zielsetzung die Dimensionen und die Unterziele des Frameworks zur Operationalisierung des GGA weiterdiskutiert. Vor allem der letzte Workshop konnte zu vielen Punkte größere Klarheit bringen.¹² So wurden wichtige Formulierungsvorschläge zu globalen Unterzielen (engl. targets) gemacht, die das Anpassungsziel konkretisieren sollen. Die Liste möglicher Unterziele umfasst die Verbesserung der Anpassungsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit der Weltbevölkerung, einschließlich der Verringerung der Klimaauswirkungen um mindestens 50 % bis 2030 und um mindestens 90 % bis 2050 im Vergleich zum Business-as-usual-Szenario und den erwarteten Auswirkungen, die in wissenschaftlichen Berichten identifiziert werden. Darüber hinaus gibt es auch sehr konkrete Vorschläge für eine Einrichtung von Frühwarnsystemen für alle Menschen bis 2027. Weitere Vorschläge für Unterziele beziehen sich auf Auswirkungen, Vulnerabilitäts- und Risikoanalysen, Anpassungspläne und deren Umsetzung für alle Länder sowie Überprüfung, Auswertung und Lernen (engl. Monitoring, Evaluation and Learning, MEL). Würden diese Unterziele in ihrer Breite übernommen, könnte die COP28 tatsächlich ein umfassendes Rahmenwerk für das Anpassungsziel beschließen. Wichtig ist auch, dass weitere Unterziele abgedeckt werden – etwa förderliche Rahmenbedingungen zur Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen inklusive internationale Unterstützung zu Finanzierung, Technologiekooperation und Kapazitätsaufbau. Hierfür sowie für thematische Dimensionen (Gesundheit, Wasser, Ernährungssicherheit, Ökosysteme, etc.) gibt es ebenfalls Formulierungsvorschläge. Aus Sicht von Germanwatch sollten diese Vorschläge noch um den Bezug auf die Menschenrechte gestärkt werden – etwa um das Recht auf Nahrung, das Recht auf Gesundheit oder das Recht auf Bildung. Auf diese Weise würde sichergestellt, dass die verletzlichsten Menschen(gruppen) identifiziert und an der Entwicklung von Umsetzungsstrategien beteiligt werden. Es wäre gut, dass jede Region Key-Performance-Indikatoren vorlegt, welche Menschenrechtsrisiken durch die Klimakrise dort besonders gravierend sind.

Wie umfassend und schnell diese Vorschläge allerdings als konkreter Verhandlungstext formuliert werden können, wird sich in den ersten Tagen der COP28 zeigen. Aus Sicht von Germanwatch sollten Ziele, Unterziele und ggf. Key-Performance-Indikatoren konkret genug sein, um Orientierung für Anpassungsmaßnahmen zu geben. Gleichzeitig sollten sie bei fortschreitendem Klimawandel evaluierbar sein. Angesichts des sich schnell verändernden Klimas werden Anpassungsmaßnahmen

¹² UNFCCC, 2023, [Summary of the eighth workshop under the Glasgow-Sharm el-Sheikh work programme on the global goal on adaptation](#) (letzter Aufruf: 20.11.2023)

wahrscheinlich in einigen Jahren angepasst werden müssen. Daher muss das GGA-Framework flexibel sein und Indikatoren verwenden, die es erlauben, auf diese Änderungen angemessen zu reagieren. Die Definitionen der Unterziele sollten außerdem so formuliert sein, dass sie eine gemeinsame Grundlage für alle Länder, auch reichere Länder, bieten. Für die Überprüfung des globalen Fortschritts zur Anpassung an Klimawandelfolgen sollte das Framework mit dem GST verknüpft werden. Der Erfolg des Frameworks wird letztlich neben der Formulierung von Zielen, Dimensionen und Indikatoren vor allem von der Sicherung ausreichender Finanzmittel, dem Kapazitätsaufbau und der Technologiekoooperation abhängen. Die Verabschiedung des GGA-Frameworks sollte auch als Grundlage dienen, um den Bedarf zur Erhöhung vorhersehbarer Anpassungsfinanzierung zu ermitteln und zu zahlen. Zurecht betont insbesondere die große Gruppe der ärmeren Entwicklungsländer, dass ohne Finanzierungszusagen ihre Nationalen Anpassungspläne (engl.: National Adaptation Plans, NAPs) wenig Wirkung vor Ort haben.

2.4 Schäden und Verluste

Die Verhandlungen zur Finanzierung von klimawandelbedingten Schäden und Verlusten (engl.: Loss & Damage, L&D) sind schon lange schwierig und stark politisiert. Gleichzeitig ist die internationale Klimafinanzarchitektur zur Bewältigung von Klimarisiken und Klimafolgen, die zu Schäden und Verlusten führen, bisher sehr fragmentiert und unzureichend ausgestattet.

2.4.1 Der Fonds für Schäden und Verluste und die weitere finanzielle Ausgestaltung der Unterstützung zum Umgang mit Schäden und Verlusten

Auf der COP27 wurde nach Jahren des Stillstands der Beschluss gefasst, „new funding arrangements and a fund for assisting developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change with a focus on addressing loss and damage“ einzurichten.¹³ Diese Entscheidung zur Einrichtung eines dedizierten Fonds für Schäden und Verluste (L&D-Fonds) war ein historischer Meilenstein, nachdem insbesondere viele Länder des Globalen Nordens jahrelang Verhandlungen zur L&D-Finanzierung blockiert hatten. Mit den Beschlüssen auf der COP27 wurde ein Übergangskomitee (engl.: Transitional Committee) zur Operationalisierung des Fonds und der neuen Finanzierungsvereinbarungen eingerichtet, um Empfehlungen zu zentralen Aspekten an die COP und die CMA zu geben.

Auf der COP28 muss nun eine Entscheidung zur Operationalisierung des Fonds getroffen und die angemessene Kapitalisierung eingeleitet werden, damit dieser betroffene Länder und Menschen so schnell wie möglich unterstützen kann. Fortschritte sind elementar, um Vertrauen wiederaufzubauen. Dieses hat vor allem durch die mehrjährige Nichterfüllung des kollektiven 100-Milliarden-US-Dollar-Ziels der Industrieländer – zu dem diese in sehr unterschiedlichem Ausmaß beigetragen haben – gelitten. Das Übergangskomitee musste aufgrund der hochpolitischen Details und der Schwierigkeiten, Einigungen zu finden, ein zusätzliches fünftes Treffen einberufen. Hier einigten sich die Länder auf einen Text zur Operationalisierung des Fonds auf der COP, die USA erklärten sich erst Tage nach Ende des Treffens mit dem Text einverstanden, nachdem sie dem erzielten Konsens zunächst nicht zustimmten. Die Einigung war ein Durchbruch. Die zur Entscheidung führenden politischen Verhandlungen, die den am meisten Verwundbaren eine Absicherung geben, dass sie tatsächlich angemessen im Umgang mit Schäden und Verlusten unterstützt werden, müssen jetzt auf

¹³ UNFCCC, 2022, [Report of the Conference of the Parties on its twenty-seventh session held in Sharm el-Sheikh from 6 to 20 November 2022. Addendum – decision 2 CP 27](#) (letzter Aufruf: 20.11.2023) und UNFCCC, 2022, [Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties of the Paris Agreement on its fourth session held in Sharm el-Sheikh from 6 to 20 November 2022 – decision 2 CMA 4](#) (letzter Aufruf: 20.11.2023)

der COP stattfinden. Der Text hat zentrale Schwachstellen in Bezug auf Klimagerechtigkeit und Menschenrechte. Wichtige Aspekte für die COP-Entscheidung sind:

- **Beitragszahler für den Fonds:** Aus Sicht von Germanwatch müssen die Industrieländer bei der Kapitalisierung des Fonds die Führung übernehmen. Durch ihre historischen Emissionen tragen sie immer noch die zentrale Verantwortung für die Klimakrise, obwohl einige Schwellenländer – insbesondere China – heute deutlich mehr Emissionen freisetzen. Der Fonds wurde von den Vertragsparteien des Pariser Klimaabkommens und der Klimarahmenkonvention vereinbart, und es gelten die Grundsätze der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung und Kapazitäten (Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities, CBDR-RC) und des Verursacherprinzips. Aufgrund der dynamischen Auslegung der CBDR-RC und des Verursacherprinzips sollten nun auch reiche Schwellenländer – insbesondere Öl- und Gasländer sowie China (der mit Abstand größte absolute Emittent, der aber bisher historisch Pro-Kopf weniger als die Industrieländer zur Klimakrise beigetragen hat) – zur L&D-Finanzierung und zum Fonds beitragen. Die VAE könnten den Knoten durchschlagen, indem sie – gemeinsam mit den Vorreitern unter den Industrieländern – einen substanziellen Beitrag für den L&D-Fonds leisten. Auf dieser Grundlage könnte auch verhandelt werden, wie die Gruppe der Beitragsländer schrittweise erweitert werden kann. Beachtet werden muss, dass diese Frage auch im Kontext der Verhandlungen um ein neues Klimafinanzierungsziel (engl.: New Collective Quantified Goal, NCQG) steht.
- **Verbindlichkeit:** Die getroffene Einigung nach dem fünften Treffen des Übergangskomitees sieht keine rechtliche Verpflichtung zur Zahlung von finanziellen Beiträgen zum Fonds vor. Zudem wurde, da es keine Einigkeit über eine dynamische Interpretation der CBDR-RC gab, keine Referenz zu diesem Prinzip gemacht. Allerdings wird weiter betont, dass die Industrieländer die Führung für die finanziellen Beiträge übernehmen sollen. Problematisch ist, dass einstweilen nur für die Operationalisierung und nicht die Kapitalisierung des Fonds die notwendigen Gelder erbeten werden.
- **Umfang der Mittel:** Der Fonds enthält nach diesem Operationalisierungsbeschluss noch keine Angaben zum Umfang der erforderlichen Finanzmittel zum Umgang mit Schäden und Verlusten. Diese Angabe, die einen wichtigen Maßstab zur Bewertung der Angemessenheit von Einzahlungen darstellt, muss politisch ausgehandelt werden. Klar ist, dass für den Umgang mit Schäden und Verlusten Milliarden von Euro benötigt werden. Manche Forscher:innen sprechen von bis zu 580 Mrd. USD im Jahr 2030 in Entwicklungsländern¹⁴.
- **Innovative Quellen:** Innovative Finanzierungsquellen, wie beispielsweise eine Abgabe auf den internationalen Schiffs- und Flugverkehr sowie Zahlungen von den größten Kohle-, Öl- und Gasunternehmen, die zusammen für 70 % der globalen Emissionen verantwortlich sind (Carbon Majors), sollten zur Finanzierung des Fonds beitragen. Zentral ist, dass letztlich die Verursacher zur Kasse gebeten werden. Gut ist, dass der L&D-Fonds offen für solche innovativen Finanzierungsquellen sein wird. Es muss aber im Rahmen des Governing Instrument sichergestellt werden, dass die innovativen Quellen gerecht (z.B. ohne negative Folgen für die ärmsten Länder) sind. Definiert werden müssen auch Verfahren und ein konkreter Zeitrahmen, in dem die Quellen zum L&D-Fonds beitragen.
- **Berechtigung zum Erhalt von Mitteln:** Aus Sicht von Germanwatch ist es zentral, dass die am stärksten gefährdeten Länder, Menschen und Gemeinschaften im Mittelpunkt des Fonds stehen. Als Ziel des Fonds wird definiert „Entwicklungsländer zu unterstützen, die besonders gefährdet sind“ – diese Länder sind berechtigt, Mittel aus dem Fonds zu erhalten. Dies sollte insbesondere auch in der Erarbeitung des Systems der Mittelzuweisung durch das Steuerungsgremium (Board) Berücksichtigung finden. Es muss jedoch auch si-

¹⁴ Markandya, González-Eguino, 2018, [Integrated Assessment for Identifying Climate Finance Needs for Loss and Damage: A Critical Review](#) (letzter Aufruf: 2011.2023)

chergestellt werden, dass besonders betroffene Menschen in Ländern wie Libyen oder Pakistan Zugang haben – Länder, die formal nicht zur Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder gehören.

- **Einrichtung des Fonds:** Während viele Länder des Globalen Südens den Fonds als eigenständigen Fonds unter der Klimarahmenkonvention sehen wollten, setzten sich viele Länder des Globalen Nordens – allen voran die USA, die es zur Voraussetzung ihrer Zustimmung machte – dafür ein, dass die Weltbank den Fonds beherbergen sollte. Die Einigung bestimmt nun, wie unter anderen von der EU vorgeschlagen, die Weltbank als Interimstreuhänderin und Interimssitz des Sekretariats des Fonds einzusetzen – vorausgesetzt allerdings, die Weltbank akzeptiert eine Reihe von Bedingungen. Zu diesen Bedingungen zählen erfreulicherweise 1) direkte Zugangsmöglichkeiten für die verwundbarsten Menschen (z. B. über nationale und lokale Entitäten), 2) ein Zugang auch für Länder, die keine Weltbank-Mitglieder sind, sowie 3) die Möglichkeit, dass das Governing-Instrument des Fonds Weltbank-Politik ersetzen kann, wenn diese davon abweicht. Eine klare Exit-Strategie zum Weltbank-Hosting nach Ablauf der vierjährigen Interimsphase wird jedoch nicht definiert. Kritisch ist zudem, dass der Fonds nicht klar als eigenständige Institution unter dem Pariser Klimaabkommen bzw. der UNFCCC aufgesetzt wird – letzteres war die zentrale Forderung der Entwicklungsländer – sondern nur als „entity entrusted with the operation of the financial mechanism of the Convention that also serves the Paris Agreement“. Langfristig kann die Weltbank als Treuhänderin fungieren, als permanenter Host ist die Verortung hier aber problematisch, unter anderem aufgrund der hohen Gebühren und des Fokus auf die Vergabe von Krediten statt Zuschüssen.
- **Das Steuerungsgremium:** Das Board des L&D-Fonds sollte nach den Grundsätzen des Pariser Abkommens und der Klimarahmenkonvention arbeiten, was z. B. eine faire Zusammensetzung des Steuerungsgremiums aus Ländern des Globalen Nordens und Ländern des Globalen Südens erfordert, um auf Augenhöhe zu entscheiden. Die Einigung beinhaltet erfreulicherweise Kriterien zur Zusammensetzung des Boards, das demnach aus 14 Mitgliedern aus Entwicklungsländern und zwölf Mitgliedern aus entwickelten Ländern bestehen soll. Auch die Beteiligung der Zivilgesellschaft – zumindest an den Sitzungen des Boards, was aus Sicht von Germanwatch eine Mindestanforderung darstellt – ist vorgesehen.
- **Umfang des Fonds:** Die finanziellen Lücken bei der Bewältigung von Schäden und Verlusten sind trotz des Mosaiks internationaler Unterstützungsmechanismen – zu dem etwa die humanitäre Hilfe oder der Globale Schutzschirm gegen Klimarisiken zählen – groß und wachsen ständig. Daher muss der neue L&D-Fonds umfassende Lösungen unterstützen, die so bald wie möglich von den von Schäden und Verlusten betroffenen Ländern verwaltet und dort mit ihren verletzlichen Gruppen gemeinsam priorisiert werden. Wie von der G77 und China gefordert, schließt die Einigung sowohl den Umgang mit ökonomischen als auch nicht ökonomischen Schäden und Verlusten ein, die als Folge von langsam fortschreitenden Prozessen sowie Extremwetterereignissen auftreten. Bei Letzteren sollte das Geld auch für den Wiederaufbau verwendet werden.
- **Menschenrechte:** Es ist sehr problematisch, dass das Governing-Instrument des Fonds keine Referenz zu Menschenrechten macht. Obwohl viele Mitglieder des Übergangskomitees dies anfragten, wurde die Referenz nicht wieder in den Text aufgenommen. Menschenrechtsprinzipien und -standards sollten allen Maßnahmen zum Umgang mit Schäden und Verlusten zugrunde liegen.

Die Entscheidung der COP28 zu diesen zentralen Fragen ist die Voraussetzung dafür, dass die nächsten Schritte angegangen werden können und der Fonds seine Arbeit aufnehmen kann. Eine besondere Rolle wird dem Steuerungsgremium (Board) zukommen, das für eine Reihe weiterer Details, wie die Entwicklung eines Systems der Mittelzuweisung (engl.: Resource Allocation System), zuständig ist.

Nachdem diese Vorarbeit abgeschlossen werden konnte, ist nun für eine erfolgreiche COP28 mitentscheidend, dass der Fonds angemessen gefüllt wird, damit er zügig die Verletzlichsten unterstützen kann. Die Länder müssen jetzt angemessene Zusagen machen. UN-Generalsekretär António Guterres sprach seine Erwartung aus, dass die Staats- und Regierungschef:innen mit Beiträgen, Verpflichtungen und Zusagen zur Unterstützung des L&D-Fonds zur COP28 kommen.

Deutschland sollte nun eine Umsetzungsstrategie erarbeiten, die darlegt, wie es im Kontext eines im nächsten Jahr zu beschließenden massiven Anstiegs der internationalen Klimafinanzierung Geld für Schäden und Verluste in der Größenordnung von 1 Mrd. Euro einbringen kann.

2.4.2 Operationalisierung des Santiago Netzwerks für Schäden und Verluste

Das Santiago-Netzwerk für Schäden und Verluste (engl.: Santiago Network for Loss and Damage, SNLD) wurde während der COP25 in Madrid gegründet. Es hat die Aufgabe, technische Unterstützung von relevanten Organisationen, Gremien, Netzwerken und Expert:innen (engl. Organisations, Bodies, Networks and Experts, OBNEs) bei der Umsetzung effektiver Strategien zur Vermeidung, Minimierung und Bewältigung von Schäden und Verlusten zu leisten. Der Schwerpunkt liegt hauptsächlich auf lokalen, nationalen und regionalen Initiativen in Ländern des Globalen Südens, die besonders anfällig für die Folgen der Klimakrise sind.

Während der COP27 wurde ein erheblicher Fortschritt bei der Einrichtung des institutionellen Rahmens für das SNLD erzielt. Die Parteien konnten sich jedoch nicht auf eine Gastgeberorganisation für das SNLD einigen. Diese Entscheidung wurde auf die Zwischenverhandlungen verschoben, die im Juni 2023 in Bonn stattfanden. Derzeit werden zwei potenzielle Gastgeber in Betracht gezogen: das UN Office for Project Services (UNOPS) / das UN Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR) und die Karibische Entwicklungsbank. Beide Kandidaten erfüllen die formalen Kriterien. Dennoch identifizierten die Vertragsstaaten verschiedene Schwächen bei diesen potenziellen Gastgebern, darunter Bürostandorte, regionale Abdeckung oder Finanzverwaltungssysteme. Bei den Zwischenverhandlungen einigten sich die Staaten lediglich auf einen Entwurfstext, der als Grundlage für die COP28-Verhandlungen dient. Das Fehlen einer Gastgeberauswahl führt bereits zu erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung des SNLD. Selbst wenn auf der COP28 ein Gastgeber gewählt wird, wird das SNLD-Sekretariat aufgrund bürokratischer Prozesse wahrscheinlich erst Anfang 2025 eingerichtet. Angesichts des dringenden Bedarfs an technischer Unterstützung ist diese Verzögerung alles andere als ideal. Sinnvoll wäre, dass auf der COP28 eine Gastgeberorganisation für das SNLD ausgewählt wird, um weitere Verzögerungen bei der vollständigen Operationalisierung zu verhindern.

Ein weiterer wichtiger Tagesordnungspunkt für die COP28 ist die Operationalisierung des Beratungsgremiums des SNLD. Die Wahl der Mitglieder sollte auf der Klimakonferenz stattfinden, um sicherzustellen, dass Aspekte wie Geschlechtergerechtigkeit und regionale Ausgewogenheit berücksichtigt werden, damit ein voll funktionsfähiges SNLD gewährleistet ist.

3 Weitere Verhandlungsbereiche

3.1 Klimafinanzierung

Die Bereitstellung von finanzieller Unterstützung für Länder des Globalen Südens, um Klimaschutzmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Anpassung an die negativen Folgen des Klimawandels umzusetzen, ist traditionell einer der wichtigsten Aspekte in den Klimaverhandlungen und häufig ein Schlüssel zu erfolgreichen COP-Ergebnissen. Zum einen ist die Finanzierung die Grundlage der Umsetzung vieler wohlklingender Entschlüsse, vor allem in den ärmeren Ländern. Zum anderen ist Klimafinanzierung eine wichtige Basis für gegenseitiges Vertrauen der Verhandlungsparteien. Auch in Dubai stehen eine Reihe wichtiger Entscheidungen an. Industrieländer müssen daher zeigen, dass sie ihre bereits gegebenen Klimafinanzierungsversprechen einhalten. Die vorläufige Agenda lässt erahnen, dass bereits vor Beginn der COP Klimafinanzierungsfragen für Spannung sorgen werden. Denn die vorläufige Agenda enthält Tagesordnungspunkte, auf die sich Vertragsstaaten weder im Vorlauf zur COP27 noch bei den Zwischenverhandlungen in Bonn einigen konnten: 1) Zur Verdopplungszusage von Anpassungsfinanzierung und 2) zur Erhöhung von Klimafinanzierung zur Ambitionssteigerung.

3.1.1 Das 100-Milliarden-Versprechen und die Verdopplung der Anpassungsfinanzierung

Die Industrieländer haben sich verpflichtet, ab 2020 jährlich 100 Mrd. US-Dollar an öffentlichem und privatem Geld für die Unterstützung von Klimaschutz und Anpassung in den ärmeren Ländern bereitzustellen. Im Jahr 2020 beliefen sich die mobilisierten Gelder allerdings lediglich auf 83,3 Mrd. US-Dollar, in 2021 stieg der Betrag auf 89,6 Mrd. US-Dollar und ist damit weiterhin unterhalb von 100 Mrd. US-Dollar. Nach OECD-Einschätzung sind OECD und Industrieländer aufgrund vorläufiger Zahlen zuversichtlich, dass das Ziel 2022 erreicht wurde. Im Moment gibt es aber keine wirkliche Verifizierung der Gesamtsumme, sondern nur Indikatoren. Viel für die notwendige Vertrauensbildung wird bei der COP28 darauf ankommen, wie belastbar die Kalkulationen sind, dass das Ziel erreicht worden ist, auch wenn die finalen Daten über die im Jahr 2022 bereitgestellten Klimafinanzierungsmittel aufgrund der geltenden Datenanforderungen und Berichterstattungsverfahren frühestens im Jahr 2024 zur Verfügung stehen werden.

Zwei Szenarien zur Erreichung des 100-Milliarden-US-Dollar-Ziels



Abb. 1 Zwei Szenarien zur Erreichung des 100-Milliarden-US-Dollar-Ziels. Die beiden Szenarien zeigen jeweils die kumulierten jährlichen Prognosen für die Klimafinanzierung, basierend auf dem Climate Finance Delivery Plan, der auf Daten der OECD zurückgreift. Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf OECD (2021), *Forward-looking Scenarios Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2021-2025*.

Der Anpassungsfonds (engl.: Adaptation Fund, AF) mit seinen kleinen lokalen Anpassungsprojekten, bei denen besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen in Entwicklungsländern im Mittelpunkt stehen, ist für die Entwicklungsländergruppe von besonderer Bedeutung und steht deshalb immer wieder im Fokus der Klimaverhandlungen. Das liegt nicht zuletzt daran, dass nationale Institutionen in Entwicklungsländern direkten Zugang zu seinen Ressourcen haben. Was den AF darüber hinaus auszeichnet, ist die Entwicklungsländermehrheit in seinem Entscheidungsgremium, dessen Zusammensetzung erneut auf der COP28 verhandelt wird. Für die Entwicklungsländer ist es zentral, diese Mehrheit auch zukünftig zu behalten.

Die AF-Ressourcen sind begrenzt und unsicher, da der AF keinen regelmäßigen Auffüllungsprozess wie andere Klimafonds (z. B. Green Climate Fund, GCF, und Global Environment Facility, GEF) hat. Ursprünglich wurde der AF durch zwei Prozent der Erlöse aus dem Verkauf von zertifizierten Emissionsreduktionen unter dem Kyoto-Protokoll finanziert, aber diese Einnahmen waren gering. Der AF dient nun auch dem Pariser Abkommen und soll durch fünf Prozent der Erlöse aus dem Marktmechanismus zur Emissionsreduktion unter Artikel 6.4 des Abkommens sowie freiwilligen Zusagen finanziert werden. Die Einzelheiten dieses neuen Marktmechanismus sind jedoch komplex und unklar in Bezug auf Zeitrahmen und Höhe des generierten Finanzvolumens. Kurzfristig ist der AF daher stark auf Zusagen von Geberländern angewiesen. Selbst wenn der Fonds sein jährliches Mobilisierungsziel von 300 Mio. US-Dollar für 2023 erreicht, bleibt die Unsicherheit über zukünftige Ressourcen. Auf der COP28 sollten daher viele Länder, inklusive Deutschland, Mehrjahreszusagen für den AF ankündigen, deren Umfang das Versprechen der Industrieländer zur Verdopplung der Anpassungsfinanzierung unterstreicht.

Der Grüne Klimafonds (engl.: Green Climate Fund, GCF) ist der Eckpfeiler der internationalen Klimafinanzarchitektur und wichtigstes multilaterales Finanzinstrument zur Umsetzung der Klimarahmenkonvention und des Pariser Klimaabkommens. Nachdem der Fonds bereits über 200 Projekte im Gesamtwert von über 12 Mrd. US-Dollar verabschiedet hat, wurde 2022 der Prozess zur zweiten Wiederauffüllung des GCF gestartet. Dieser gipfelte im Oktober 2023 in der dritten Geberkonferenz in der Geschichte des Fonds.

Auf dem Treffen in Bonn wurden insgesamt Beiträge in Höhe von 9,3 Mrd. US-Dollar von 25 Ländern für die nächsten vier Jahre angekündigt. Damit fällt das Ergebnis bislang niedriger aus als vor vier Jahren – 2019 waren es knapp 10 Mrd. US-Dollar. Dies ist in Anbetracht der sich immer weiter zuspitzenden Klimakrise ein enttäuschendes Ergebnis. Unter anderem auch, weil Länder wie Japan oder Norwegen ihre Beiträge im Vergleich zur vorherigen Periode sogar reduziert haben. Der Wiederauffüllungsprozess ist damit aber nicht abgeschlossen. Im gesamten Zeitraum bis Ende 2027 sind weitere Zusagen möglich. Die USA, Schweden, Italien, Australien und die Schweiz haben bereits angekündigt, zu einem späteren Zeitpunkt einen Beitrag leisten zu wollen. Wichtig ist, dass die Gesamtsumme dann deutlich über dem Niveau von 2019 liegt. Wie üblich blockiert in den USA der Kongress den notwendigen Fortschritt. Aber auch vor allem die Schweiz, Schweden und Italien müssen sich bis zur COP bewegen, damit das notwendige konstruktive Signal entsteht.

Der 28. Klimagipfel unter Präsidentschaft der VAE bietet daher die nächste Gelegenheit für Länder, ihre bisher unter den Erwartungen gebliebenen Beiträge nach oben zu korrigieren oder erste Ankündigungen für die zweite Wiederauffüllung des GCF zu machen. Auch wenn klar sein muss, dass die Industrieländer hier vorangehen, sind auch andere wohlhabende Länder, die erhebliche Treibhausgasemissionen aufweisen, wie z. B. die VAE, eingeladen, einen – nach den Kriterien von Verantwortung und Fähigkeit (siehe auch Kap. 2.4.1) – angemessenen Beitrag leisten.

3.1.2 Verhandlungen über das neue Klimafinanzierungsziel (NCQG)

Auf der COP26 leitete die CMA die Verhandlungen über das neue Klimafinanzierungsziel für die Zeit nach 2025 (engl.: New Collective Quantified Goal, NCQG) ein. Auch wenn eine endgültige Entscheidung erst 2024 ansteht, wirft das NCQG seine Schatten voraus. Die grundsätzlichen Fragen dabei sind: Wie kann eine Größenordnung weit über den bisherigen 100 Mrd. US-Dollar erreicht werden? Welche Unterziele gibt es für bestimmte Bereiche? Die wohl strittigste Frage wird sein: Welche Länder tragen welchen Teil dazu bei? Wird hier die alte Klassifizierung, nach der Industrie- und Entwicklungsländer nach den Kategorien von 1990 eingeteilt sind, aufgebrochen? Welche qualitativen Aspekte werden berücksichtigt? Wie kann die Berichterstattung weiter verbessert werden, um z. B. auch Sichtbarkeit für Klimafinanzierungsflüsse von Schwellen- und Entwicklungsländern zu schaffen und damit ein größtmögliches Maß an Transparenz zu gewährleisten?

Demgegenüber steht die andere sehr prominent diskutierte Frage, wie sich diese bereitgestellte Klimafinanzierung (Art. 9) zu den allgemeinen Finanzflüssen (Art. 2.1c) verhält. Es muss klar geregelt sein, dass die massiven Finanzflüsse, die für die Transformation in Bewegung gesetzt werden müssen, nicht dazu dienen dürfen, die Verpflichtung zur Zahlung öffentlicher Gelder, die für einen Erfolg der Transformation im Klimaschutz und für Resilienz essenziell sind, zu umgehen. Neben der Finanzierung von Klimaschutz und Anpassung muss nun als dritte Säule die Finanzierung von Schäden und Verlusten hinzukommen.

Die CMA legte ein Ad-hoc-Arbeitsprogramm für den Zeitraum 2022 bis 2024 fest, das vier technische Dialoge mit Expert:innen pro Jahr vorsieht sowie einen jährlichen hochrangigen Dialog auf Minister:innenebene. Bis zur COP28 werden insgesamt acht technische Expert:innendialoge stattgefunden haben, in denen die Beteiligten verschiedene Aspekte des NCQG diskutiert haben, darunter Quantität, Anwendungsbereich, qualitative Elemente und Transparenz. Damit bei der COP28 richtungsweisende Entscheidungen zum NCQG zumindest vorbereitet werden, müssen die Minister:innen signalisieren, wo sie bereits Einigkeit sehen, welche Beschlüsse eventuell während der COP gefasst werden können und wie der Pfad zu einem erfolgreichen Abschluss im Jahr 2024 aussehen kann. Diese klaren Leitlinien und vorläufigen Entscheidungen zu bestimmten Aspekten des Ziels (wie z. B. der Festlegung des Geltungsbereichs und der Zielvorgaben) würden vermeiden, dass auf der COP29 im Jahr 2024 eine Entscheidung in letzter Minute getroffen wird, die sich womöglich negativ auf die Ambition und den Detaillierungsgrad hinsichtlich Quantität und Qualität des neuen Ziels auswirken könnte.

3.1.3 Artikel 2.1.c des Pariser Klimaabkommens

Die COP27 in Ägypten hat den Sharm-el-Sheikh-Dialog zu Artikel 2.1.c des Paris-Abkommens aufgesetzt. In Artikel 2.1.c haben sich die Vertragsstaaten verpflichtet, die Finanzströme weltweit so umzulenken, dass die Klimaziele für Klimaschutz (2.1.a) und Resilienz (2.1.b) erreicht werden sowie deren Komplementarität mit Artikel 9 – der Unterstützungsverpflichtung für die ärmeren Länder – sichergestellt ist. Zentral ist, dass die Finanzströme grundlegend umgeschichtet werden – hier reden wir von Billionen, nicht Milliarden. Ebenso zentral ist, dass dies nicht die notwendigen Mittel öffentlicher Klimafinanzierung der Industrieländer – und wenn sie demnächst Finanzverpflichtungen haben, auch der reichen Schwellenländer – in den Hintergrund drängt. Insbesondere der Globale Süden befürchtet, dass im Zusammenhang mit dem Umschichten der Finanzströme die festgelegten finanziellen Verpflichtungen für Industrieländer unter Artikel 9 des Pariser Abkommens geschwächt werden und man sich zu sehr auf den Privatsektor verlässt. Die Industrieländer, aber insbesondere die USA, die schon das rechtzeitige Erreichen der 100-Milliarden-Zusage durch die Blockade im Kon-

gress jahrelang ausgebremst hatten, könnten dies nutzen, um sich von ihrer Verantwortung davonzustehlen. Die öffentlichen Gelder werden dringend für den Schutz öffentlicher Güter (etwa Anpassung oder Schäden und Verluste), für die Deckung systemischer Kosten sowie für die Hebelung der notwendigen privaten Gelder benötigt.

Im Rahmen des Sharm-el-Sheik-Dialogs wurden im Jahr 2023 zwei Workshops zu einem Austausch über den Anwendungsbereich von Artikel 2.1.c durchgeführt. Die Überlegungen und Gespräche dieser Workshops wurden in einem Bericht an die Vertragsstaaten des Pariser Klimaabkommens zusammengefasst und über weitere Schritte, die aus diesem Bericht folgen, wird auf der COP28 beraten. Einige Vertragsparteien haben bereits gefordert, die Diskussionen über den Anwendungsbereich und die Umsetzung von Artikel 2.1.c unter einem eigenen Tagesordnungspunkt fortzusetzen.

Artikel 9 des Pariser Abkommens sieht vor, dass Industrieländer, im Einklang mit ihren bestehenden Verpflichtungen im Rahmen des Abkommens, finanzielle Mittel zur Verfügung stellen, um Entwicklungsländer sowohl bei der Minderung von Treibhausgasemissionen als auch bei der Anpassung an die Folgen der Klimakrise zu unterstützen.

In Artikel 2.1.c des Pariser Abkommens haben sich die Vertragsparteien zu dem langfristigen Ziel verpflichtet, Finanzströme mit dem Pfad hin zu niedrigen Treibhausgasemissionen und einer klimaresilienten Entwicklung in Einklang zu bringen.

3.2 Klimaschutz und eine sozial gerechte Transition

Laut dem aktualisierten „Netto-Null-Emissionen bis 2050“-Szenario der IEA müssen die weltweiten Emissionen bis 2030 um 35 % im Vergleich zu 2022 sinken.¹⁷ Auch wenn es zunehmend Anzeichen gibt, dass wir sehr bald den Peak der Emissionen aus dem Einsatz von Kohle, Öl und Gas sehen könnten, steigen sie bisher weiter an.

3.2.1 Mitigation Work Programme (MWP)

Mit dem derzeitigen Ambitionsmechanismus – der vorsieht, dass nur alle fünf Jahre neue, ehrgeizigere NDCs vorgelegt werden – kann die Herausforderung von sehr schnellen Emissionsminderungen nicht mehr bewältigt werden. Aus diesem Grund wurde auf der COP26 das Sharm el-Sheikh Mitigation Ambition and Implementation Work Programme (MWP) verabschiedet, das helfen soll, die existierende Ambitions- und Umsetzungslücke bis 2030 zu schließen. Positiv ist, dass die Entscheidung zum MWP einen sektoralen Ansatz vorsieht, der unter anderem auf den vergleichsweise ausführlichen Sektoren der Arbeitsgruppe III des sechsten IPCC-Sachstandsberichts (AR6) basiert. Damit wurde die formale Grundlage geschaffen, um die Umsetzung in der laufenden Dekade zu beschleunigen. Allerdings wird das Programm vorerst nur bis 2026 laufen, mit der Möglichkeit, es im Jahr 2026 durch eine politische Entscheidung zu verlängern.

Die inhaltliche Ausgestaltung des MWP wird jährlich neu festgelegt. In diesem Jahr beschäftigte es sich damit, wie die gerechte Energiewende beschleunigt werden kann. Während zweier globaler Dialoge und Investitions-fokussierter Events wurde über a) notwendige Politiken und Rahmenbedingungen b) Finanzmittel, Technologie und Kapazitäten und c) die Verbindung zu nachhaltiger Ent-

¹⁷ IEA, 2023, [Net Zero Roadmap: A Global Pathway to Keep the 1.5 °C Goal in Reach](#) (letzter Aufruf: 20.11.2023)

wicklung und sozioökonomischer Auswirkungen der gerechten Energiewende diskutiert. Teilnehmer:innen der Dialogformate identifizierten gemeinsam Chancen und umsetzbare Lösungen sowie Hindernisse und Herausforderungen für die gerechte Energiewende.

Auf der COP28 soll nun der Jahresbericht, der die Ergebnisse der verschiedenen Dialogformate zusammenfasst, während eines Minister:innentreffens vorgestellt werden. Auf Grundlage dieses Berichts wird das MWP während der COP28 eigene Entscheidungen erwirken. Zwar hat das MWP kein Mandat für Empfehlungen erhalten, aber es kann durch die Identifizierung von Lösungsvorschlägen, Lücken und Barrieren trotzdem eine wichtige Signalwirkung für klimapolitische Ambition entfalten. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie stark die Signale sein werden, die von der MWP-Entscheidung ausgehen. Einige Staaten, darunter China, Saudi-Arabien und Russland, sprechen sich dagegen aus, dass das MWP den Vertragsstaaten Maßnahmen vorschreibt und die Funktion der globalen Bestandsaufnahme doppelt. Diese Blockade würde die intendierte Wirkung, nämlich die Schließung der Ambitions- und Umsetzungslücke bis 2030, deutlich abschwächen. Ein Erfolg wäre es, wenn das MWP ein Maßnahmenpaket mit konkreten Investitions- und Finanzierungsbedarfen identifizieren würde, für im Beschluss zum GST oder in einer möglichen Mantelentscheidung festgelegten verbindlichen Ziele (z. B. Ziel für den Ausbau von Erneuerbaren Energien und für Energieeffizienzsteigerung, vollständiger Ausstieg auf fossilen Brennstoffen und Subventionen).

3.2.2 Work Programme on Just Transition Pathways (JTWP)

Um die Klimakrise wirkungsvoll und sozial gerecht zu bekämpfen und gleichzeitig das Wohlergehen von Millionen von Menschen zu sichern, müssen Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen in die Gerechtigkeitsdebatte eingebettet werden. Das auf der COP27 etablierte Work Programme on Just Transition Pathways (JTWP) ist noch dabei, sich selbst im Rahmen internationaler Verhandlungen zu definieren und zu prüfen, inwieweit es Synergien mit anderen, bereits etablierten Themen (z. B. MWP oder Response Measures) geben könnte. Die an der JTWP-Diskussion beteiligten Industrieländer (z. B. die USA) tendieren dazu, einen auf alle Erwerbstätigen ausgerichteten gerechten Übergang voranzutreiben. Der Erfolg des JTWP hängt auch davon ab, ob es gelingt, dieses Verständnis zu erweitern und gesamtgesellschaftlichen Wandel in den Blick zu nehmen. Im Energiesektor gehört dazu zum Beispiel der gerechte Übergang der Arbeitskräfte aus der fossilen Brennstoffindustrie, die Berücksichtigung der gesundheitlichen Auswirkungen, der Umweltauswirkungen, des sekundären und tertiären Kreises der betroffenen Menschen sowie der Auswirkungen des Ausbaus der Erneuerbaren Energien selbst (Vertreibung von Menschen, Raubbau an der Natur usw.). Eine weitere wichtige Frage ist, ob es gelingt, den universalen Zugang zu Energie und die dafür notwendigen sozialen und ökologischen Safeguards zu verankern.

Aber auch andere Sektoren, wie zum Beispiel der Landwirtschaftssektor, sind wichtige Bestandteile eines gesamtgesellschaftlichen Wandels. Dass JTWP sollte alle Sektoren, in denen ein gerechter Übergang notwendig ist, berücksichtigen. Außerdem ist es wichtig, dass ein gerechter Übergang nicht nur aus der Perspektive des Klimaschutzes verstanden wird, sondern auch aus der Perspektive der Anpassung an den Klimawandel. Anpassung ist im internationalen Klimadiskurs jahrzehntelang zu kurz gekommen (siehe Kap. 3.1.1). Anpassungsmaßnahmen sind oft bruchstückhaft und unzureichend. Dabei kann ein gerechter Übergang massiv zur Anpassungsfähigkeit und Resilienz von Gemeinschaften beitragen. Damit diese Synergien nicht verloren gehen, sollte sich das JTWP um eine gleichberechtigte Stellung von Klimaschutz und Klimaanpassung bemühen.

Um den gerechten Übergang zu operationalisieren, muss das JTWP zunächst eine kohärente Definition des gerechten Übergangs selbst erreichen, oder zumindest eine Konvergenz über das Minimum dessen, was dies bedeutet. Außerdem sollten Bereiche identifiziert werden, in denen internationale Zusammenarbeit den gerechten Wandel beschleunigen könnte. Das JTWP sollte auch als

Raum für Peer-to-Peer-Evaluierung von Initiativen für einen gerechten Übergang (Just Energy Transition Partnerships, JETPs) dienen. Außerdem sollte das Arbeitsprogramm Raum für die Rechenschaftspflicht bieten und die JTWP sollte die Gemeinschaften und die Zivilgesellschaft sowie die Rechteinhaber:innen im weiteren Sinne, das heißt auch außerhalb der Arbeitnehmer:innengruppen (Gewerkschaften), einbeziehen.

4 Andere wichtige, nicht verhandelte Bereiche

4.1 Reform der internationalen Finanzarchitektur

Die Diskussion über die Reform der internationalen Finanzarchitektur (IFA) wird seit langem in verschiedenen multilateralen Gremien geführt. Dies ist ein weiterer Beleg dafür, welche wichtige Rolle Strukturen außerhalb der Klimakonferenzen bei der Umsetzung des Pariser Abkommens spielen. In Anbetracht der aktuellen Mehrfachkrise – bedingt durch die Auswirkungen von COVID-19, die Folgen des russischen Angriffskriegs in der Ukraine und die negativen Auswirkungen des sich beschleunigenden Klimawandels – hat diese Initiative auf multilateraler Ebene besondere Bedeutung erlangt. Ziel ist es, eine Einigung darüber zu erzielen, wie weitere Finanzmittel für die Entwicklung mobilisiert werden können, um die Lücke zwischen dem enormen Finanzierungsbedarf und den begrenzten verfügbaren Mitteln zu schließen. Die IFA-Reform als solche wird formal zwar nicht auf der COP behandelt und die Entscheidungskompetenzen für die Elemente der IFA-Reform liegen nicht bei der UNFCCC. Trotzdem könnten verschiedene Komponenten indirekt von den Entscheidungen, die während der Verhandlungen getroffen werden, betroffen sein. Auch bietet es sich für Entscheidungsträger:innen an, auf der COP politische Signale für die Reformagenda zu senden. Bei der COP27 hatten der französische Präsident Emmanuel Macron und die Premierministerin von Barbados Mia Mottley beispielsweise den Finanzgipfel, der im Juni dieses Jahres stattfand, erstmals erwähnt. Folgende Punkte sind hervorzuheben:

1. Innerhalb der Verhandlungen sollte die IFA-Reform eine relevante Rolle bei den Diskussionen um Artikel 2.1c und das neue Klimafinanzierungsziel für die Zeit nach 2025 (NCQG) spielen (siehe Kap. 3.1.2). Die IFA-Reform könnte zur Mobilisierung höherer Finanzmittel beitragen, um die künftigen Ziele und Vorgaben des NCQG zu erreichen, sowie zur Umsetzung von Artikel 2.1c beitragen. Dabei können unter anderem die Reform der Multilateralen Entwicklungsbanken inklusive ihrer Ausrichtung am Pariser Abkommen, die stärkere Integration von Klimainstrumenten beim Internationalen Währungsfonds (IWF) sowie auch internationale Abgaben auf Emissionen einen möglichen Beitrag leisten.
2. Bei der Finanzierung des Umgangs mit Schäden und Verlusten könnten eine Neuausgabe oder die Weitergabe von Sonderziehungsrechten (SZR) des IWF dazu dienen, Liquidität im Katastrophenfall aufrechtzuerhalten. Neue internationale Steuern wiederum könnten zumindest zu einem gewissen Prozentsatz in den neuen L&D-Fonds einzahlen.
3. Im zukunftsgerichteten Teil des GST sollte Bezug auf die Rolle der IFA-Reform genommen werden. Dabei können die Vertragsstaaten einfordern, dass die Arbeit zur Reformagenda weiter beschleunigt werden sollte. Auch sollte explizit der Ausstieg aus den fossilen Energieträgern auch auf die Finanzierung durch Entwicklungsbanken bezogen werden, aufbauend auf dem Glasgow Statement bei der COP26.

Darüber hinaus haben die Staats- und Regierungschefs im High-Level-Segment die Möglichkeit, Unterstützung für die IFA-Reformagenda zu signalisieren. Der Fahrplan, der aus dem Finanzgipfel hervorgegangen ist, hob unter anderem folgende Aspekte für die COP28 hervor:

1. innovative Finanzinstrumente wie die Besteuerung von stark treibhausgasemittierenden Sektoren;
2. den Beginn der Expert:innengruppe für Verschuldung, Klima und Natur, zu dessen Koordination sich Kolumbien, Kenia, Frankreich und Deutschland bekannt haben;

- weitere Fortschritte bei den Kreditstundungs-Klauseln, die im Katastrophenfall greifen, sowie zusätzliche Unterstützung und erste Umsetzungsschritte für den Globalen Schutzschirm der G7 und V20.

4.2 Ernährungssicherheit

Ernährung und Landwirtschaft stehen weit oben auf der Agenda der COP28-Präsidentschaft. Die global dominierenden Ernährungssysteme sind für ein Drittel¹⁸ aller vom Menschen verursachten Treibhausgasemissionen verantwortlich. Nichtsdestotrotz ist Ernährung und Landwirtschaft bisher kaum ein Verhandlungsthema der Weltklimakonferenz. Außerdem gibt es noch keine global vereinbarte Finanzierung für eine klimagerechte Transformation von Ernährungssystemen. Die VAE heben 2023 besonders die Bedeutung von Ernährung und Landwirtschaft für das globale Ziel der Anpassung an den Klimawandel hervor.

Auf der vergangenen COP27 in Sharm el-Sheikh wurde weitläufig anerkannt, dass Ernährung und Landwirtschaft in ihrer jetzigen Ausprägung sowohl ein Problem als auch einen sehr relevanten Lösungsbereich für die Klimakrise darstellen. Die Vertragsparteien erwähnten das Thema Ernährung zum ersten Mal im Abschlussdokument und einigten sich darauf, das Mandat des Koronivia Joint Work on Agriculture (KJWA) um vier Jahre zu verlängern, dem einzigen Forum im Rahmen der UN-FCCC, das die Themen Landwirtschaft und Klimawandel zusammenführt. Zudem soll das Sharm-el-Sheikh-Online-Portal eingerichtet werden, um den Austausch von Information und Erfahrungen in der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen in der Landwirtschaft und zur Ernährungssicherheit zu erleichtern. Die COP27 endete jedoch in keinem klaren Mandat für die Umgestaltung der Ernährungssysteme. Bei den Klimazwischenverhandlungen (SB58) wurde im Juni 2023 ein neues Arbeitsprogramm – Sharm el-Sheik Joint Work on Implementation on Agriculture and Food Security (SSJW) – zur Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen in der Landwirtschaft und zur Ernährungssicherheit ins Leben gerufen.

Die Diskussionen über Elemente des SSJW und dessen Umsetzung müssen auf der COP28 fortgesetzt werden. Am Ende der COP28 ist eine Einigung auf einen Dreijahresfahrplan zu erwarten mit Workshops zu eventuell Agrarökologie und Ernährungssystemen. Während des Food Systems Summit in Rom im Juli 2023 veröffentlichte die COP28-Präsidentschaft ihre Agenda für den Themenkomplex Ernährungssysteme und Landwirtschaft. Die VAE forderte die Vertragsparteien auf, die Erklärung zu Ernährungssystemen, nachhaltiger Landwirtschaft und Klimaschutz zu unterstützen und ihre nationalen Ernährungssysteme und Landwirtschaftsstrategien mit ihren NDCs, NAPs und nationalen Strategien und Aktionsplänen für die biologische Vielfalt (National Biodiversity Strategies and Action Plans, NBSAPs) abzustimmen.

Germanwatch wird die Veröffentlichung der Erklärung zu Ernährungssystemen, nachhaltiger Landwirtschaft und Klimaschutz, des 1,5°C-Fahrplans für Ernährungssysteme der Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), des Emirates Food System Accord und der High Ambition Coalition sowie die Entwicklungen internationaler Initiativen wie Forderungen in Bezug auf Ernährungssysteme und Klimagerechtigkeit der Landbevölkerungsbewegung und die Thementage zu Landnutzung und Ernährung begleiten. Dabei werden wir die Vorstöße hin zu Lösungen kritisch verfolgen.

Wir erwarten von den Vertragsparteien, dass sie sich verpflichten, Maßnahmen für das gesamte Ernährungssystem zu ergreifen, die zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel beitra-

¹⁸ Crippa et al., 2021, [Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions](#) (letzter Aufruf: 20.11.2023)

gen sowie Ernährungssicherheit und nachhaltige Ernährung garantieren. Zudem muss über die Finanzierung für die gerechte Transformation hin zu nachhaltigen Landwirtschafts- und Ernährungssystemen gesprochen werden, insbesondere im Hinblick auf die globale Unterstützung von Kleinproduzent:innen.

4.2.1 Entwaldung

Die globale Entwaldung ist ein kontinuierliches und drängendes Thema auf den Weltklimakonferenzen. Doch während es bereits ein gewachsenes politisches und öffentliches Bewusstsein für diese Problematik gibt und auf den Weltklimakonferenzen öffentlichkeitswirksame – leider unverbindliche – Ankündigungen zur Eindämmung der Entwaldung gemacht wurden, mangelt es an der tatsächlichen Umsetzung.

So verpflichteten sich mehr als 140 Länder auf der COP26 in Glasgow, weltweit Entwaldung bis 2030 zu beenden, nachdem das Ziel der New Yorker Walderklärung aus dem Jahr 2014, Entwaldung bis 2020 zu halbieren, gescheitert war. Jedoch nahm Entwaldung im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr noch um vier Prozent zu. Der fehlende Fortschritt hin zu einem Ende des weltweiten Verlusts der Wälder unterstreicht die Notwendigkeit, über Absichtserklärungen und freiwillige Verpflichtungen hinaus, bindende Rechtsvorschriften zu erlassen.

Auf der COP28 wird die Forest & Climate Leaders' Partnership, die auf der COP27 ins Leben gerufen wurde, Fortschritte bei der Beendigung der Entwaldung bis 2030 präsentieren und ihre Vision und Ergebnisse für 2024 vorstellen. Um wirklich weiterzukommen, brauchen wir keine weiteren unverbindlichen Erklärungen zum Schutz der Wälder, sondern Sicherheit, dass die Schutzziele gerecht, ehrgeizig und zügig umgesetzt werden.

Fundierte Arbeit braucht ein solides Fundament.

Wir stellen unsere Veröffentlichungen zum Selbstkostenpreis zur Verfügung, zum Teil auch unentgeltlich. Dafür spielen Spenden und Mitgliedsbeiträge eine ungemein wichtige Rolle: Diese sichern unsere Unabhängigkeit und ermöglichen uns auch in Zukunft wissenschaftsbasiert und fundiert zu dringenden Themen zu arbeiten. Helfen auch Sie mit!

Einfach Online Spenden: www.germanwatch.org/spenden



Spendenkonto: IBAN: DE95 3702 0500 0003 2123 23, BIC/Swift: BFSWDE33XXX

Fördermitgliedschaft: Eine der wirksamsten Arten zu helfen ist die regelmäßige Unterstützung von Vielen. Sie sichern Planbarkeit und den langen Atem unseres Engagements. Dazu erwarten Sie spannende Hintergrundberichte und aktuellste Nachrichten zur Arbeit von Germanwatch.

www.germanwatch.org/foerdermitglied-werden



Bei Rückfragen sind wir jederzeit gerne für Sie da:
Telefon: 0228/604920, E-Mail: info@germanwatch.org

Germanwatch

Germanwatch ist eine unabhängige Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisation, die sich für eine zukunftsfähige globale Entwicklung einsetzt. Zukunftsfähig, das heißt für uns sozial gerecht, ökologisch verträglich und ökonomisch tragfähig.

Unsere Organisation gibt es seit über 30 Jahren. In dieser Zeit haben wir uns als wirkungsvoller Akteur der Zivilgesellschaft etabliert. So mancher klima- und entwicklungspolitische Meilenstein wäre ohne Germanwatch später oder vielleicht auch gar nicht erreicht worden.

Unsere Themen:

- Klimaschutz, Klimaanpassung, Schäden und Verluste
- Unternehmensverantwortung
- Welternährung, Landwirtschaft und Handel
- Nachhaltige und demokratiefähige Digitalisierung
- Bildung für nachhaltige Entwicklung
- Sustainable Finance
- Klima- und Menschenrechtsklagen

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 Mitgliedbeiträge sind steuerlich absetzbar.

Einfach online spenden:

www.germanwatch.org/spenden

Fördermitgliedschaft:

www.germanwatch.org/foerdermitglied-werden

Bankverbindung / Spendenkonto:

Bank für Sozialwirtschaft AG,
IBAN: DE95 3702 0500 0003 2123 23,
BIC/Swift: BFSWDE33XXX

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 / 5771 328-0, Fax -11

E-Mail: info@germanwatch.org



Hinsehen. Analysieren. Einmischen.

Für globale Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen.