



Letzter Aufruf für 1,5 Grad



COP27 in Sharm El Sheikh bringt Fonds für Schäden und Verluste an den Start, während effektiver Klimaschutz auf der Strecke bleibt

*Wolfgang Obergassel
Christof Arens
Christiane Beuermann
Carsten Elsner
Lukas Hermwille
Nicolas Kreibich
Hermann E. Ott
Juliane Schell
Max Schulze-Steinen
Meike Spitzner*

Vom 6. November bis 20. November 2022 fand im ägyptischen Sharm El Sheikh die 27. Konferenz der Vertragsparteien zur Klimarahmenkonvention (kurz COP27) statt. Während der zweiwöchigen Konferenz beobachteten die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des Wuppertal Instituts die Verhandlungen und legen nun ihre Analyse der Konferenzergebnisse vor.

Das Wuppertal Institut veröffentlicht nach jeder COP seinen Analysebericht. Alle Berichte seit 2001 können heruntergeladen werden unter: <https://wupperinst.org/themen/klima/cop>

Herausgeberin

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH
Döppersberg 19
42103 Wuppertal
www.wupperinst.org

Autorinnen und Autoren

Wuppertal Institut
Wolfgang Obergassel
Christof Arens
Christiane Beuermann
Carsten Elsner
Lukas Hermwille
Nicolas Kreibich
Juliane Schell
Max Schulze-Steinen
Meike Spitzner

ClientEarth Deutschland
Hermann E. Ott

Kontakt

Wolfgang Obergassel
Forschungsbereich Internationale Klimapolitik, Abteilung Energie-, Verkehrs- und Klimapolitik,
Wuppertal Institut, wolfgang.obergassel@wupperinst.org, Tel. +49 202 2492-149

Bildnachweis Titelseite

Photos by IISD/ENB | Mike Muzurakis

Stand

November 2022

Dieses Werk steht unter der Lizenz „Creative Commons Attribution 4.0 International“ (CC BY 4.0). Der Lizenztext ist abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Verstärkung des Ehrgeizes und der Umsetzung von Emissionsminderungsmaßnahmen	6
2.1	Übergreifendes Ambitionsniveau - Die Rahmenentscheidung	6
2.2	Hochrangiger Runder Tisch auf ministerialer Ebene und Arbeitsprogramm zur Förderung von Klimaschutzambitionen und -umsetzung	8
2.3	Vorreiter-Allianzen, nichtstaatliche und subnationale Akteur*innen	10
3	Globale Bestandsaufnahme	12
4	Zusammenarbeit unter Artikel 6 des Paris Abkommens	14
5	Finanzen	18
6	Framework für das Globale Anpassungsziel	22
7	Historische Entscheidung zur Finanzierung von Loss and Damage	26
8	Gender-Responsivität	30
9	Fazit und Blick nach vorn	33
9.1	Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	33
9.2	Blick nach vorn	36

1 Einleitung

Die siebenundzwanzigste Konferenz der Vertragsparteien (Conference of the Parties, COP27) des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) in Sharm El Sheikh, Ägypten, ging mit eineinhalb Tagen Verspätung zu Ende; der letzte Hammer fiel am Sonntagmorgen des 20. November 2022. Die Konferenz fand vor dem Hintergrund eines weiteren Jahres mit katastrophalen extremen Wetterereignissen statt, wie den Überschwemmungen in Pakistan, Überschwemmungen und Stürmen im südlichen Afrika sowie historischen Dürren am Horn von Afrika, in China und Europa. Der jüngste Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) hatte erneut hervorgehoben, dass diese Schäden weiter eskalieren werden, je mehr die globale Erwärmung zunimmt.

Parallel dazu hat der russische Einmarsch in der Ukraine zu einem sprunghaften Anstieg der Lebensmittel- und Energiepreise geführt. Eine Umgestaltung der Weltwirtschaft ist dringend erforderlich, um diese vielfältigen Krisen wirksam zu bekämpfen, allerdings ist die Welt noch weit davon entfernt. Dem IPCC-Sachstandsbericht zufolge müssen die globalen Emissionen vor 2025 ihren Höhepunkt erreichen und bis 2030 auf etwa 30 Gt CO₂-Äquivalent reduziert werden, um die globale Erwärmung auf 1,5°C ohne oder mit nur geringer temporärer Überschreitung zu begrenzen. Allerdings belaufen sich die projizierten Emissionen im Jahr 2030 bei den derzeitigen Maßnahmen auf 57 Gt CO₂-Äquivalent.¹

Am Ende der COP26 in Glasgow hatte die britische Präsidentschaft verkündet, dass es der Konferenz gelungen sei, "1,5 am Leben zu erhalten", unter anderem durch die Aufforderung an die Länder, ihre Klimaschutzzusagen, die so genannten national festgelegten Beiträge (nationally determined contributions, NDCs), zu verstärken. In der Praxis hatten jedoch nur 24 Länder ihre NDCs bis zum Beginn der COP27 aktualisiert. Und laut dem jährlichen Bericht zur "Emissionslücke" des UN-Umweltprogramms (UNEP) haben diese Aktualisierungen die für 2030 erwarteten Emissionen nur um weniger als 1 % reduziert. Die derzeitige Politik würde zu einer Erwärmung von 2,8°C führen, die unbedingten Zusagen zu 2,6°C und die bedingten Zusagen zu 2,4°C.² Der NDC-Synthesebericht des UNFCCC-Sekretariats geht ebenfalls davon aus, dass die derzeitigen NDCs bis zum Ende des Jahrhunderts zu einer Erwärmung von etwa 2,5°C führen würden.³

Eine zentrale Frage in Sharm El Sheikh war daher, ob die Konferenz in der Lage sein würde, weitere Schritte zur Schließung der Emissionslücke zu unternehmen. Eine weitere Schlüsselfrage war die internationale Unterstützung der Entwicklungsländer

¹ IPCC (2022): Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. doi: 10.1017/9781009157926.

² United Nations Environment Programme (2022). Emissions Gap Report 2022: The Closing Window — Climate crisis calls for rapid transformation of societies. Nairobi. <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2022>.

³ UNFCCC (2022): Nationally determined contributions under the Paris Agreement, Synthesis report by the secretariat, FCCC/PA/CMA/2022/4, 26 October 2022.

im Allgemeinen und die Finanzierung der durch den Klimawandel verursachten Verluste und Schäden im Besonderen. Die Entwicklungsländer forderten dabei vor allem die Einrichtung eines speziellen Fonds zur Bewältigung dieses Problems.

Vor Ort fühlte sich diese COP an wie ein völlig überfüllter Flughafen in der Ferienzeit: Die Menschenmassen waren teilweise unerträglich, überall gab es Sicherheitspersonal und Überwachung, das Essen war überteuert oder unerschwinglich, der Veranstaltungsort war verwirrend, und es ging einfach nicht voran. Eine Rekordzahl von Tagesordnungspunkten konnte in der ersten Woche nicht abgearbeitet werden, so dass sie sich auf die zweite Woche ausweiteten.

Letztendlich hat die Konferenz Geschichte geschrieben, indem sie einen Fonds für Verluste und Schäden für die Abreise "abfertigte". Ob er jedoch tatsächlich abheben wird, bleibt abzuwarten. Beim Thema Emissionsminderung gab es hingegen kaum Fortschritte. Wenn die Anstrengungen zur Eindämmung des Klimawandels und deren Umsetzung nicht in naher Zukunft drastisch erhöht werden, wird die Einhaltung der 1,5°C-Grenze endgültig außer Reichweite geraten.

2 Verstärkung des Ehrgeizes und der Umsetzung von Emissionsminderungsmaßnahmen

2.1 Übergreifendes Ambitionsniveau - Die Rahmenentscheidung

Zusätzlich zu den Ergebnissen der vielen spezifischen Tagesordnungspunkte bringen die jährlichen Klimakonferenzen in der Regel auch eine "Rahmenentscheidung" hervor, die die wichtigsten Ergebnisse festhält und möglicherweise auch Themen aufgreift, für die es keine eigenen Tagesordnungspunkte gab. Die Rahmenentscheidung ist somit eine Gelegenheit für die COP-Präsidentschaft, den Ergebnissen der Konferenz einen allgemeinen Rahmen zu geben und eine Botschaft zu vermitteln. Auf der COP26 im Jahr 2021 war es der britischen Präsidentschaft gelungen, die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Notwendigkeit dringender Maßnahmen, insbesondere über die Notwendigkeit, die globalen Emissionen bis 2030 ungefähr zu halbieren, in die Rahmenentscheidung aufzunehmen. Mit der Forderung nach einem Ausstieg aus der Kohleverstromung ohne CO₂-Abscheidung und der Abschaffung ineffizienter Subventionen für fossile Brennstoffe hat die COP26 zudem Neuland betreten. Dies war das erste Mal, dass das Klimaregime direkt auf fossile Brennstoffe, den Hauptverursacher des Klimawandels, abzielte.

In Sharm El Sheikh ging es um die Frage, ob es möglich sein würde, über Glasgow hinauszugehen. Vor allem Indien schlug vor, die Forderung nach einem Ausstieg aus der Kohle auf alle fossilen Brennstoffe auszudehnen, was schließlich von rund 80 Ländern unterstützt wurde. Viele Länder forderten auch ein stärkeres Engagement für die 1,5°C-Grenze und die Aufnahme einer Forderung, den Scheitelpunkt der globalen Treibhausgasemissionen vor 2025 zu erreichen, um die Chancen auf das Erreichen der 1,5°C-Grenze zu wahren.

Am Donnerstag der zweiten Woche schlug die EU eine Paketlösung für die Themen Emissionsminderung und Schäden und Verluste vor. Sie schlug vor, einen speziellen Fonds für Verluste und Schäden für die am stärksten gefährdeten Länder mit einer "breiten Geberbasis" einzurichten, d.h. unter Einschluss von Geberländern außerhalb der traditionellen Industrieländer. Als "Kehrseite der Medaille" forderte die EU ein ehrgeiziges Ergebnis für das Arbeitsprogramm zur Eindämmung des Klimawandels, das eine Aufforderung an die Länder zum schrittweisen Ausstieg aus allen fossilen Brennstoffen, jährliche Berichte über den Ausstieg aus der Kohleverbrennung ohne CO₂-Abscheidung und die Beendigung ineffizienter Subventionen für fossile Brennstoffe, wie in Glasgow vereinbart, sowie eine Aufforderung an die Vertragsparteien zur Stärkung ihrer NDCs im Jahr 2023 umfassen würde.

Der ägyptische Vorsitz hat der Rahmenentscheidung jedoch offenbar keine große Bedeutung beigemessen. Während die britische Präsidentschaft bereits im Sommer 2021 mit den Konsultationen über ihre Prioritäten begonnen hatte und vom ersten Tag der Konferenz an über die Rahmenentscheidung beriet, begann die ägyptische Präsidentschaft erst am Samstag der ersten Woche mit den Konsultationen, erstellte zunächst nur Listen möglicher Themen und legte erst am Freitag der zweiten Woche, dem eigentlich letzten Tag der Konferenz, ihren ersten vollständigen Entwurf vor. Der indische Vorschlag zum Ausstieg aus der Nutzung fossiler Brennstoffe wurde von der Präsidentschaft nie in ihre Vorschläge aufgenommen, nicht einmal in ihrer Zu-

sammenstellung der Standpunkte der Vertragsparteien. Aus Berichten hinter verschlossenen Türen geht hervor, dass Russland und Saudi-Arabien die Forderung nach einem Ausstieg aus allen fossilen Brennstoffen als rote Linie definiert hatten.⁴

Der schließlich angenommene Beschluss mit der Bezeichnung "Sharm El Sheikh Implementation Plan" wiederholt im Wesentlichen die in Glasgow vereinbarten Formulierungen zur Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,5°C, zum Ausstieg aus der Kohle und zur Beendigung der ineffizienten Subventionen für fossile Brennstoffe. Wie in Glasgow werden in dem Beschluss alle Länder "aufgefordert", ihre Ziele für 2030 zu überdenken und zu verschärfen, um sie mit dem Pariser Temperaturziel in Einklang zu bringen.⁵ Eine Formulierung, die zum Ausbau erneuerbarer und emissionsarmer Energien aufruft, erregte viel Aufmerksamkeit, da Beobachter*innen vermuteten, dass diese Formulierung als Rechtfertigung für den verstärkten Einsatz von Erdgas verwendet werden könnte. Allerdings hatte auch der Klimapakt von Glasgow bereits den Begriff der "emissionsarmen Energie" verwendet.⁶

Anstatt das Signal von Glasgow zu verstärken, die Emissionsreduzierung zu beschleunigen, tritt der Umsetzungsplan von Sharm El Sheikh hier nur auf der Stelle und verpasste damit die Gelegenheit, die globalen Normen zur Dekarbonisierung und zum Ausstieg aus der Nutzung fossiler Brennstoffe weiter zu stärken.⁷

Die Entscheidung enthält jedoch eine Reihe anderer bemerkenswerter Elemente. So beschloss die Konferenz, ein Arbeitsprogramm für einen gerechten Strukturwandel zu erstellen, dessen Einzelheiten auf der Konferenz im nächsten Jahr festgelegt werden sollen. Im Rahmen dieses Arbeitsprogramms soll ab dem nächsten Jahr bei jeder Konferenz ein hochrangiger runder Tisch auf ministerialer Ebene zum Thema gerechter Strukturwandel einberufen werden.⁸ Die internationale Zusammenarbeit im Bereich des gerechten Strukturwandels ist bereits im Gange. Eine erste Partnerschaft für einen gerechten Strukturwandel im Energiebereich (Just Energy Transition Partnership, JETP) wurde bereits letztes Jahr für Südafrika angekündigt, und eine zweite für Indonesien wurde auf dem G20-Gipfel in Bali parallel zur COP27 ins Leben gerufen. Weitere JETPs werden derzeit mit Indien, Vietnam und dem Senegal verhandelt. Ein Arbeitsprogramm für gerechten Strukturwandel ist sinnvoll, um diese Erfahrungen zu bündeln, Lehren daraus zu ziehen und Leitlinien und Instrumente für bewährte Verfahren zu entwickeln, beispielsweise zur Messung der Fortschritte bei der Verwirklichung eines gerechten Strukturwandels.

Die Rahmenentscheidung bedeutete auch einen Fortschritt in Bezug auf finanzielle Fragen, auf die weiter unten eingegangen wird.

⁴ Chandrasekhar, Aruna, Daisy Dunne, Josh Gabbatiss, Joe Goodman, Simon Evans and Zizhu Zhang (2022): COP27: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Sharm el-Sheikh, 21 November 2022, https://www.carbonbrief.org/cop27-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-sharm-el-sheikh/?utm_campaign=Marketing&utm_medium=email&utm_source=Revue%20newsletter

⁵ Decision -/CMA.4, Sharm el-Sheikh Implementation Plan, Advance unedited version.

⁶ Chandrasekhar, Aruna, Daisy Dunne, Josh Gabbatiss, Joe Goodman, Simon Evans and Zizhu Zhang (2022): COP27: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Sharm el-Sheikh, 21 November 2022, https://www.carbonbrief.org/cop27-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-sharm-el-sheikh/?utm_campaign=Marketing&utm_medium=email&utm_source=Revue%20newsletter

⁷ van Asselt, H., & Green, F. (n.d.). COP26 and the dynamics of anti-fossil fuel norms. *WIREs Climate Change*, n/a(n/a), e816. <https://doi.org/10.1002/wcc.816>

⁸ Decision -/CMA.4, Sharm el-Sheikh Implementation Plan, Advance unedited version, paras 52f.

2.2 Hochrangiger Runder Tisch auf ministerialer Ebene und Arbeitsprogramm zur Förderung von Klimaschutzambitionen und -umsetzung

Um den Klimaschutz zu beschleunigen, hatte die Konferenz in Glasgow ein Arbeitsprogramm zur Stärkung der Klimaschutzambitionen und deren Umsetzung aufgestellt und darüber hinaus beschlossen, dass ab diesem Jahr auf jeder CMA-Tagung ein hochrangiger runder Tisch auf ministerialer Ebene zu diesem Thema stattfinden soll.

Das erste dieser Runder Tischgespräche in Sharm El Sheikh brachte jedoch kaum neue Erkenntnisse. Die Minister*innen wurden gebeten, auf Leitfragen zu antworten, wie Chancen genutzt und die Hindernisse für ein ambitionierteres Handeln beseitigt werden könnten. Viele Minister*innen bekräftigten zwar ganz allgemein die Notwendigkeit einer drastischen Steigerung der Ambitionen und der Umsetzung, allerdings gingen nur wenige Minister*innen auf konkrete Einzelheiten ein, wie dies zu erreichen sei. Die gleichgesinnten Entwicklungsländer⁹ betonten die historische Verantwortung der Industrieländer für die Entstehung des Klimaproblems und warfen ihnen vor, ihre Verpflichtungen nicht erfüllt zu haben und nun zu versuchen, die Last der Lösung des Problems auf die Entwicklungsländer abzuwälzen.

Was das Arbeitsprogramm betrifft, so mussten in Sharm El Sheikh dessen Einzelheiten festgelegt werden, insbesondere die Grundsätze, der Umfang und der Zeitplan der Arbeit sowie die Frage, ob und wie die Ergebnisse in politische Entscheidungen umgesetzt werden sollen. Sowohl die Industrieländer als auch viele Entwicklungsländer sprachen sich dafür aus, Möglichkeiten zur Emissionsminderung sektorweise zu untersuchen, um Chancen, Hindernisse und potenzielle Wege nach vorn besser identifizieren zu können. Insbesondere die gleichgesinnten Entwicklungsländer sprachen sich jedoch dagegen aus, da sie befürchteten, dass das neue Arbeitsprogramm dazu genutzt werden könnte, den Entwicklungsländern neue Verpflichtungen aufzuerlegen. Sie lehnten insbesondere die von einigen Industrieländern vorgeschlagene Formulierung ab, wonach "große Emittenten mit Kapazitäten" zu "konkreten Maßnahmen" aufgefordert werden sollten, und argumentierten, dass dies gegen die in der Klima-Konvention festgelegte Unterscheidung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern verstoßen würde. Außerdem sprachen sie sich für eine kurze Laufzeit des Arbeitsprogramms von einem oder zwei Jahren aus, während die meisten anderen Vertragsparteien für eine Laufzeit des Arbeitsprogramms bis 2030 plädierten. Zudem stellten die Parteien zunächst eine lange Liste von 52 Themenbereichen zusammen, die im Arbeitsprogramm behandelt werden könnten.

Das endgültige Ergebnis geht auch auf die Bedenken hinsichtlich der Auferlegung neuer Verpflichtungen ein, indem es feststellt, dass "die Ergebnisse des Arbeitsprogramms einen förderlichen und keinen vorschreibenden oder strafenden Charakter haben. Darüber hinaus sollen sie die nationale Souveränität und die nationalen Gegebenheiten respektieren und den auf nationalstaatlicher Ebene bestimmten Charak-

⁹ Zu den gleichgesinnten Entwicklungsländern gehören unter anderem China und Indien, arabische Länder wie Algerien, Ägypten und Saudi-Arabien, linksgerichtete lateinamerikanische Länder wie Bolivien, Kuba und Venezuela, sowie andere Länder wie Bangladesch, Indonesien und Vietnam.

ter der jeweiligen NDCs berücksichtigen, sowie keine neuen Vorgaben oder Ziele auferlegen".¹⁰ Der Umfang des Arbeitsprogramms soll sich auf "breite Themenbereiche" stützen und alle Sektoren umfassen, die in den IPCC-Leitlinien für Treibhausgasinventare abgedeckt werden, sowie die Themenbereiche im Beitrag der Arbeitsgruppe III zum Sechsten Sachstandsbericht des IPCC.¹¹ Das Arbeitsprogramm soll bis zur Klimakonferenz im Jahr 2026 fortgesetzt werden, auf dieser Konferenz soll dann eine Entscheidung über die Fortsetzung des Arbeitsprogramms getroffen werden.¹² Das Arbeitsprogramm soll außerdem mindestens zwei "globale Dialoge" pro Jahr umfassen. Darüber hinaus sollen am Rande der globalen Dialoge "investitionsorientierte Veranstaltungen" durchgeführt werden. Die Ko-Vorsitzenden des Arbeitsprogramms können über die Themen der Dialoge frei entscheiden. Das UNFCCC-Sekretariat wird jährlich einen Bericht über die Ergebnisse der globalen Dialoge vorlegen, der sich auf die wichtigsten Erkenntnisse, Möglichkeiten und Hindernisse konzentriert. Ebenfalls jedes Jahr werden die Ko-Vorsitzenden des Arbeitsprogramms diesen Bericht bei den jährlichen hochrangigen ministerialen Gesprächen am runden Tisch über Ehrgeiz beim Klimaschutz und Umsetzung vor 2030 vorstellen, und die Nebenorgane sollen entsprechende Entwürfe zu Beschlüssen empfehlen.¹³

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Beschluss es ermöglichen wird, konkrete Diskussionen zu führen. Unter Bezugnahme auf die Themenbereiche des Berichts der IPCC-Arbeitsgruppe 3 wird es möglich sein, entlang konkreter sektoraler Systeme wie Energieversorgung, Industrie, Verkehr, Gebäude, städtische Systeme sowie Land- und Forstwirtschaft zu diskutieren. Die Fokussierung darauf soll es den Ländern ermöglichen, konkrete und sektorspezifische Herausforderungen, Hindernisse, aber auch Chancen für einen Wandel zu identifizieren und so hoffentlich neue Hebel und Ansatzpunkte für die Umsetzung von Aktivitäten zur Emissionsminderung zu finden. Die Konferenz konnte sich jedoch nicht darauf einigen, dass das Arbeitsprogramm direkt an die Ergebnisse der Konferenz in Glasgow anknüpfen soll, z.B. durch die Diskussion konkreter Fahrpläne und Berichtsstrukturen für den Ausstieg aus der Kohle ohne Abscheidung und die Beendigung ineffizienter Subventionen für fossile Brennstoffe. Eine direkte Weiterführung der Ergebnisse von Glasgow hätte sehr spezifische Diskussionen ermöglicht. Angesichts des breiteren Ergebnisses, das in Sharm El Sheikh erzielt wurde, bleibt abzuwarten, ob das Arbeitsprogramm tatsächlich in der Lage sein wird, konkrete Fragen einer Steigerung bei den Ambitionen und deren Umsetzung anzugehen. Die Verknüpfung der "Dialoge" mit "investitionsorientierten Veranstaltungen" ist jedenfalls ein interessanter Versuch, die Diskussionsergebnisse in konkrete Maßnahmen umzusetzen.

¹⁰ Decision -/CMA.4, Matters relating to the work programme for urgently scaling up mitigation ambition and implementation referred to in paragraph 27 of decision 1/CMA.3, Advance unedited version, para 2.

¹¹ Ibid. para 4.

¹² Ibid. para 5

¹³ Ibid. paras 8ff.

2.3 Vorreiter-Allianzen, nichtstaatliche und subnationale Akteur*innen

Die Aktivitäten von Vorreiter-Allianzen, nichtstaatlichen und subnationalen Akteur*innen fanden in diesem Jahr weniger Beachtung als im letzten Jahr, als es eine Flut von Ankündigungen und neuen Zielen gab. Der britische COP-Vorsitz hatte mit erheblichen diplomatischen Mitteln eine Reihe von "Durchbrüchen" vorbereitet. Verständlicherweise standen der ägyptischen Regierung nicht dieselben Mittel zur Verfügung.

Dennoch gab es eine Reihe von Entwicklungen, die in den Medien zwar weniger Beachtung fanden, aber dennoch wichtig sind. Erstens gab es mehrere Ankündigungen zur konkreten Umsetzung der zuvor vereinbarten Ziele. Im Rahmen der "Breakthrough Agenda"¹⁴ legten die Mitgliedstaaten einen Aktionsplan für die nächsten 12 Monate vor, um die zuvor vereinbarten Durchbrüche in den Bereichen Energie, Verkehr, Stahlindustrie, emissionsarmer Wasserstoff und nachhaltige Landwirtschaft umzusetzen. Weitere Beispiele sind die neu gegründete Africa Green Hydrogen Alliance¹⁵ oder das neue Climate Investment Funds (CIFs) Industry Transition Programme¹⁶, das erstmals in großem Umfang Mittel für die Umsetzung von Transformationsprozessen in Entwicklungsländern bereitstellt. Außerdem wurden zwei neue Durchbrüche im Bereich Gebäude¹⁷ und des Mangrovenschutzes¹⁸ verabschiedet, wenn auch mit weitaus weniger öffentlicher Aufmerksamkeit als bei den Ankündigungen des letzten Jahres.

Zweitens rücken Klimaanpassung und Resilienz immer mehr in den Mittelpunkt des Interesses; der so genannte "Race to Resilience" wurde bisher meist vom "Race to Zero" überschattet. Die vielleicht wichtigste Ankündigung in diesem Zusammenhang war der Start der Global Shield Initiative¹⁹, die gemeinsam von der G7 und der V20-Gruppe der 20 am stärksten gefährdeten Länder ins Leben gerufen wurde. Global Shield ist eine Initiative, die besonders gefährdeten Ländern eine im Voraus vereinbarte Versicherung gegen Klimarisiken anbietet.

Und drittens ist festzustellen, dass der Schwerpunkt auf Rechenschaftspflicht, Transparenz und Messgrößen lag. Dies gilt insbesondere für die große Anzahl von Netto-Null-Zusagen von Unternehmen, von denen sich viele als nicht sehr glaubwürdig erwiesen haben.²⁰ UN-Generalsekretär Guterres fand dafür klare Worte: "Sagen wir es, wie es ist. Es ist verwerflich, gefälschte 'Netto-Null'-Zusagen zu verwenden, um die massive Ausweitung der Nutzung fossiler Brennstoffe zu verschleiern. Das ist Betrug pur. Diese giftige Vertuschung könnte unsere Welt über die 'Klimaklippe'

¹⁴ <https://climatechampions.unfccc.int/system/breakthrough-agenda/>

¹⁵ <https://climatechampions.unfccc.int/africa-green-hydrogen-alliance/>

¹⁶ <https://www.cif.org/news/climate-investment-funds-takes-industry-decarbonization-challenge-new-program-500-million>

¹⁷ <https://globalabc.org/index.php/news/call-buildings-breakthrough-rallying-point>

¹⁸ <https://climatechampions.unfccc.int/the-mangrove-breakthrough/>

¹⁹ see <https://www.insureilience.org/knowledge/global-shield/> and <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/11/14/world-bank-group-launches-global-shield-financing-facility-to-help-developing-countries-adapt-to-climate-change>

²⁰ <https://ca1-nzt.edcdn.com/Net-Zero-Tracker/Net-Zero-Stocktake-Report-2022.pdf> and <https://newclimate.org/sites/default/files/2022-06/CorporateClimateResponsibilityMonitor2022.pdf>

stürzen. Die Täuschung muss ein Ende haben."²¹ Er sagte dies bei der Vorstellung des Berichts der hochrangigen Expert*innengruppe zu den Netto-Null-Emissionsverpflichtungen nichtstaatlicher Einrichtungen, der wichtige Empfehlungen für glaubwürdigere Klimazusagen nichtstaatlicher Akteur*innen enthält.²² Darüber hinaus gibt es weitere Beispiele wie die Netto-Null Richtlinien der ISO (International Standards Organisation), ein Standard für glaubwürdige Ziele und Maßnahmen zur Klimaneutralität auf Unternehmensebene.²³ Im Zusammenhang mit dem Race to Resilience wurde ebenfalls ein Rahmen für die Messung der Auswirkungen von Maßnahmen nichtstaatlicher Akteur*innen eingeführt.²⁴

Insgesamt wurden auf der COP27 wenige konkrete Zusagen gemacht, aber in einigen Aspekten wichtige inhaltliche Verbesserungen erzielt, insbesondere in Bezug auf die Transparenz und Rechenschaftspflicht von Klimazusagen. Andererseits waren bei der Einführung der meisten Durchbrüche die fortschrittlichsten Akteur*innen beteiligt, von denen viele bereits auf dem Weg zur Erfüllung der Ziele waren. Die Hoffnung war, dass im Laufe der Zeit andere staatliche und nichtstaatliche Akteur*innen folgen würden und so das volle Potenzial dieser Initiativen entfalten könnten. Doch ähnlich wie bei den NDCs gab es in dieser Hinsicht relativ wenig neue Verpflichtungen. Insgesamt bleibt die globale Klimaschutzagenda ein wichtiger Bestandteil der COPs, kann aber keineswegs die unzureichenden NDCs ausgleichen.

²¹Lo, Joe (2022): 'Toxic cover-up': UN blasts oil majors' fake net zero pledges, 8 November 2022, <https://www.climatechange-news.com/2022/11/08/toxic-cover-up-un-blasts-oil-majors-fake-net-zero-pledges>

²² https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/high-level_expert_group_n7b.pdf

²³ <https://www.iso.org/netzero>

²⁴ <https://climatechampions.unfccc.int/r2r-launches-accountability-and-transparency-tool/>

3 Globale Bestandsaufnahme

Auf der Konferenz wurde die Globale Bestandsaufnahme (Global Stocktake, GST) im Rahmen des Pariser Abkommens fortgesetzt. Dabei handelt es sich um einen Prozess, bei dem die internationale Gemeinschaft eine Bestandsaufnahme der Angemessenheit ihrer Bemühungen zur Erreichung der Ziele des Pariser Abkommens vornimmt. Die Ergebnisse der GST sollen die Länder bei ihren Beratungen über die nachfolgenden NDCs unterstützen und die internationale Zusammenarbeit verbessern. Der erste GST findet von 2021 bis 2023 statt.

Die erste Runde der Technischen Dialoge (TD) für den ersten GST begann bei den Zwischenverhandlungen im Juni in Bonn. Vor allem die Plenarsitzungen des Technischen Dialogs wurden dort noch sehr stark von Ländern dominiert, die ihre zuvor geäußerten Positionen wiederholten. Die Ko-Moderator*innen des TD veranstalteten auch ein World Café, das einen konstruktiveren Dialog zwischen den Teilnehmenden ermöglichte.²⁵

In der zweiten Runde des TD in Sharm El Sheikh gelang es den Ko-Moderator*innen schließlich, einen echten Dialog in Gang zu bringen. Erreicht wurde dies durch einen transparenten und inklusiven Prozess, der auf der im ersten TD erfolgreich eingeführten World-Café-Methode aufbaute und diese weiter ausbaute, sowie durch ein breiteres Spektrum an thematischen Arbeitsgruppen während der formelleren runden Tische. Um dies zu erreichen, wurde der Zugang zu den runden Tischen so geregelt, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen staatlichen Delegierten und Beobachter*innen gewährleistet war. Darüber hinaus wurde der TD durch einen kreativen Raum ergänzt, in dem Künstler*innen ihre Sichtweise des GST präsentieren konnten, sowie durch eine (akademische) Runde mit Posterpräsentationen.

Um den Prozess weiter zu organisieren, beschlossen die Vertragsparteien, zur Einreichung von Vorschlägen aufzufordern, wie die politische Prüfung der Ergebnisse auf der COP28 organisiert werden kann. Darüber hinaus wurde eine Reihe zusätzlicher Veranstaltungen in Auftrag gegeben, darunter eine Hybridveranstaltung im April für eine erste Konsultation und ein persönliches Treffen im Oktober, um Elemente für die Diskussion der Ergebnisse zu entwickeln.²⁶

Insgesamt wurden die Fortschritte des TD sowohl von den Vertragsparteien als auch von den Beobachterorganisationen gelobt. Einem Delegierten zufolge war die Gestaltung des Prozesses sehr effektiv, da ein extrem breites Spektrum an Beiträgen genutzt werden konnte. Die Inklusivität des zweiten Dialogs beinhaltete auch die Beteiligung einer Vielzahl nichtstaatlicher Akteur*innen, wie z.B. der Lobbyist*innen der Industrie für fossile Brennstoffe, die "sehr sichtbar und lautstark" waren²⁷. Dies verleiht den Ko-Moderator*innen, die nach Abschluss des zweiten Dialogs im Juni 2023

²⁵ UNFCCC (2022): 'Summary report on the first meeting of the technical dialogue of the first

global stocktake under the Paris Agreement' (2022), GST.TD.2022.SummaryReport.1, 10 October 2022, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/GST%20TD1_1_sreport_26_09_2022_Final.pdf>, accessed 23 November 2022.

²⁶ Matters relating to the global stocktake under the Paris Agreement, Draft conclusions proposed by the Chairs, FCCC/SB/2022/L.8, 11 November 2022.

²⁷ Carbon Brief (2022): COP27: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Sharm el-Sheikh <https://www.carbonbrief.org/cop27-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-sharm-el-sheikh/?utm_campaign=Marketing&utm_medium=email&utm_source=Revue%20newsletter> accessed 23 November 2022.

eine sachliche Zusammenfassung jeder TD-Sitzung sowie die wichtigsten neuen Erkenntnisse vorlegen werden, ein hohes Maß an Macht und Verantwortung. Diese Erkenntnisse werden einen wichtigen Beitrag zur politischen Phase der GST leisten, die auf der COP28 abgeschlossen werden soll. Es bleibt abzuwarten, ob der GST letztlich sein Ziel erreichen und zu mehr Ehrgeiz in den nachfolgenden NDCs führen kann. Die reibungslose und inklusive Umsetzung des zweiten TD war aber sicher eine der Erfolgsgeschichten bei der COP27.

4 Zusammenarbeit unter Artikel 6 des Paris Abkommens

Der Glasgow-Gipfel 2021 hat einen Durchbruch für die freiwillige Zusammenarbeit der Vertragsparteien nach Artikel 6 des Pariser Abkommens gebracht: Mit der Verabschiedung des Artikel 6-Regelwerks auf der COP26 wurde die Grundlage für internationale marktbasierende Klimaschutzmaßnahmen geschaffen. In Sharm El Sheikh diskutierten die Vertragsparteien weitere Details zur Operationalisierung der Glasgow-Beschlüsse.

Kooperative Ansätze nach Artikel 6.2

Artikel 6.2 erlaubt es den Vertragsparteien, mit international übertragenen Minderungsergebnissen (Internationally Transferred Mitigation Outcomes, ITMOs) zu handeln, um NDCs kooperativ zu erreichen. Während einige Länder, wie die Schweiz und Ghana, bereits solche Formen der Zusammenarbeit etablieren,²⁸ sind die detaillierten Verfahrensregeln noch ungeklärt und vor allem technische Fragen sind noch offen. Auf der COP27 haben sich die Vertragsparteien auf einige Elemente der Berichterstattung geeinigt, die eine Voraussetzung für transparentes Accounting und damit für den Handel unter Artikel 6.2 sind. Andere Themen sind nach wie vor umstritten, wie z.B. die Möglichkeit für die Vertragsparteien, bestimmte Informationen der Berichterstattung für vertraulich zu erklären, oder die Frage, ob es technisch machbar und politisch gewünscht ist, den Vertragsparteien zu erlauben, die Genehmigung von ITMOs zu widerrufen, nachdem sie für eine bestimmte Verwendung bereits genehmigt wurden. Diese Fragen werden Gegenstand künftiger Debatten sein.

Im Hinblick auf die Berichterstattung haben die Vertragsparteien einige Fortschritte erzielt, indem sie den Inhalt der Berichte präzisieren, die die an kooperativen Ansätzen gemäß Artikel 6.2 teilnehmenden Vertragsparteien vorlegen müssen. Insbesondere wurde ein Entwurf für den ersten Bericht vereinbart, den die Vertragsparteien einreichen müssen, bevor sie unter Artikel 6.2 kooperieren können.²⁹ Gleichzeitig hat die COP27 den an kooperativen Ansätzen teilnehmenden Vertragsparteien einen erheblichen Spielraum bei der Festlegung der Vertraulichkeit der zu berichtenden Informationen eingeräumt: Vertragsparteien "may designate information...as confidential"³⁰, während eine Erklärung für die Notwendigkeit der vertraulichen Behandlung der Informationen fakultativ bleibt. Es gibt keinen Grundsatz, der die Einstufung von Informationen als vertraulich einschränkt. Dies gibt Anlass zu ernststen Bedenken hinsichtlich einer verminderten Transparenz, die sich negativ auf die Integrität der bilateralen Zusammenarbeit auswirken kann. Die Vertragsparteien haben den SBSTA zwar gebeten, die Arbeit an diesem Thema fortzusetzen, doch beschränkt sich das Mandat auf die Ausarbeitung von Modalitäten, wie solche vertraulichen Informationen zu überprüfen sind.

Wichtige Entscheidungen wurden auch in Bezug auf das Verfahren zur Überprüfung durch technische Experten nach Artikel 6 (Article 6 Technical Expert Review) getroffen, dessen Umfang erheblich eingeschränkt wurde. Die Überprüfung soll sich darauf

²⁸ UNDP (2022): 'Ghana, Vanuatu, and Switzerland Launch World's First Projects under New Carbon Market Mechanism Set out in Article 6.2 of the Paris Agreement' <<https://www.undp.org/geneva/press-releases/ghana-vanuatu-and-switzerland-launch-worlds-first-projects-under-new-carbon-market-mechanism-set-out-article-62-paris-agreement>> accessed 22 November 2022.

²⁹ Decision 2/CMA.3. 'Guidance on cooperative approaches referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement' (2022). Advance Unedited Version, Annex V.

³⁰ Ibid, para 22./23. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/A6.2_decision_1.pdf> accessed 23 November 2022.

konzentrieren, die Kohärenz der vorgelegten Informationen zu prüfen, während ein Review des kooperativen Ansatzes und der ihm zugrundeliegenden Aktivitäten anhand der Anforderungen der in Glasgow vereinbarten 6.2-Leitlinien nicht Teil des Prüfprozesses sein wird. Ganz allgemein soll die Überprüfung "be implemented in a facilitative, non-intrusive, non-punitive manner, respectful of national sovereignty and avoid placing undue burdens on participating Parties".³¹

Artikel 6.4 Mechanismus

Im Hinblick auf die Operationalisierung des von der UNFCCC überwachten Mechanismus nach Artikel 6.4 des Pariser Abkommens erörterten die Vertragsparteien auf der COP 27 verschiedene technische und prozedurale Fragen, darunter die Verfahrensregeln für das Aufsichtsgremium des Mechanismus nach Artikel 6.4, die Zulässigkeit ausgewählter Arten von Minderungsmaßnahmen, Fragen der Berichterstattung durch die Gastgeberländer, das Register des Mechanismus und die Verfahren zur Umsetzung der Nutzung zertifizierter Emissionsreduktionen (CERs) für erste oder kürzlich aktualisierte NDCs.

Mit der Verabschiedung des Artikel 6-Regelwerks in Glasgow hatten die Vertragsparteien vereinbart, dass alle ITMOs und Artikel 6.4-Emissionsreduktionen (A6.4ERs), die von der Gastgeberländer genehmigt werden, die Anwendung sogenannter Corresponding Adjustments (CAs) erfordern, um eine Doppelzählung von Emissionsreduktionen zu vermeiden. Gemäß den Regeln können nur diese Einheiten von den Vertragsparteien für die Erreichung der NDCs und für die Erfüllung von Verpflichtungen im Rahmen anderer internationaler Minderungsprogramme, wie CORSIA, verwendet werden.

Während das Spektrum der möglichen Verwendungszwecke für genehmigten Einheiten klar definiert wurde, ist auf der COP26 nicht dargelegt worden, für welche Zwecke nicht genehmigte Einheiten verwendet werden können, obwohl die Vertragsparteien sich auf Regeln geeinigt hatten, die die Ausgabe nicht genehmigter Einheiten im Rahmen des Mechanismus nach Artikel 6.4 ermöglichen.³² Die Relevanz und Sensibilität dieser Frage ist auch vor dem Hintergrund einer laufenden Debatte auf dem freiwilligen Kohlenstoffmarkt zu sehen: Die Akteur*innen auf diesem Markt sind sich noch uneinig darüber, ob Unternehmen solche nicht angepassten Gutschriften für ihre freiwilligen Klimazusagen (wie z. B. Kohlenstoffneutralität) verwenden dürfen oder ob Ausgleichsansprüche nur auf der Grundlage von Gutschriften geltend gemacht werden sollten, die durch entsprechende Anpassungen abgesichert sind.

In Sharm El Sheikh wurden nicht-angepasste Einheiten (non-adjusted units) und wie diese verwendet werden können, zu einem Schlüsselthema in den Verhandlungen zu Artikel 6.4. Während der ursprüngliche Entwurfstext ein breites Spektrum an Verwendungsmöglichkeiten zuließ, werden diese Einheiten in der endgültigen Entscheidung nach Artikel 6.4 als "mitigation contribution A6.4ER" bezeichnet. Diese "may

³¹ Decision 2/CMA.3. 'Guidance on cooperative approaches referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement' (2022). Advance Unedited Version, Annex II, para 9.

³² Decision 3/CMA.3. Rules, modalities and procedures for the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement, Annex, para 43.

be used, inter alia, for results-based climate finance [...] for the purpose of contributing to the reduction of emission levels in the host Party" (Decision, Annex, para 29b).³³

Mit dieser Terminologie schafft die internationale Ebene nicht nur Klarheit über die mögliche Verwendung nicht autorisierter A6.4ER, sondern sendet auch ein klares Signal an den freiwilligen Kohlenstoffmarkt: Nicht angepasste Einheiten sollten nicht für Kompensationszwecke von Unternehmen verwendet werden, die Kohlenstoffneutralität oder ähnliche klimabezogene Aussagen machen wollen. Die Entscheidung unterstützt das so genannte "contribution claim Modell", das als Alternative zum bestehenden Kompensationsansatz eingeführt wird. Anstatt Emissionsgutschriften zu verwenden, um zu behaupten, klimaneutral zu sein, unterstützen Unternehmen Klimamaßnahmen außerhalb ihrer Wertschöpfungskette und kommunizieren transparent über die geleistete Unterstützung, ohne die verbleibenden Emissionen "auszugleichen".

Ein weiteres Thema, das intensiv diskutiert wurde, war die Einbeziehung von Minderungsaktivitäten, die Treibhausgase aus der Atmosphäre entfernen ("removals"). Die COP26 hatte das Artikel 6.4-Aufsichtsgremium beauftragt, Empfehlungen zu diesem Thema auszuarbeiten - der 'Supervisory Body' (SB) hat jedoch nur eine sehr weit gefasste Definition des Begriffs "removals" vorgelegt, die in letzter Minute auf der SB-Sitzung unmittelbar vor der COP angenommen wurde. Während des ganzen Jahres hatten die Mitglieder des Aufsichtsgremiums kontroverse Diskussionen geführt, wobei einige Mitglieder betonten, dass die wissenschaftliche Grundlage und das Wissen für bestimmte Technologien wie bspw. die Ozeandüngung noch zu dünn seien, um sie in Betracht zu ziehen, während andere darauf hinwiesen, dass die Umweltintegrität ohnehin durch die Bestimmungen der Glasgow-Beschlüsse gesichert sei. In Sharm El Sheikh griffen die Vertragsparteien diese Diskussion im Wesentlichen auf, wobei viele Vertragsparteien die vagen Definitionen der Entnahmen in den Empfehlungen des SB kritisierten und die Notwendigkeit von Schutzmaßnahmen und einer detaillierten Risikobewertung betonten. Andere befürworteten die Vorschläge des SB und vertraten die Auffassung, dass zunächst ein breiter, übergreifender Rahmen geschaffen werden müsse und weitere Einzelheiten später in konkreten Methoden festgelegt werden könnten. Da kein Konsens zustande kam, beschlossen die Parteien, das Thema an das Aufsichtsgremium zurückzuverweisen, das der CMA5 Bericht erstatten soll.³⁴

Zu den weiteren aufgeschobenen Themen gehört die Arbeit an der Entwicklung von Methoden für Artikel 6.4-Aktivitäten, die dringend weiterentwickelt werden müssen, da die Festlegung der Baselines und die Prüfung der Zusätzlichkeit an die Architektur des Pariser Abkommens angepasst werden müssen, um die ökologische Integrität zu gewährleisten. Weitere vertagte Themen betreffen die Debatte über die Einbeziehung von Aktivitäten, die das Auftreten von Emissionen vermeiden und/oder als Aktivitäten zur Verbesserung der Erhaltung eingestuft werden. Positiv zu vermerken ist,

³³ Decision -/CMA.4. Rules, modalities and procedures for the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement, Advance Unedited Version, Annex I, para 29b.

³⁴ Decision -/CMA.4. Guidance on the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement. Advance Unedited Version, para 20.

dass die Vertragsparteien weitere Leitlinien zu einer Reihe von Verfahrensfragen verabschiedet haben, u. a. zum Übergang von Aktivitäten vom CDM auf den Mechanismus nach Artikel 6 Absatz 4, zu Verfahren für die Verwendung von CDM-Gutschriften für erste oder aktualisierte NDCs, zur Berichterstattung der Gastgeberländer, zur Operationalisierung des Registers des Mechanismus sowie zu Verfahren für Verwaltungs- und Anpassungsabgaben aus den Erlösen und zur Erreichung einer Gesamtminderung der globalen Emissionen (OMGE).

Allerdings wurden die Entscheidungen über die weiteren Zuständigkeiten des Aufsichtsgremiums und die nationalen Vorkehrungen in den Artikel 6.4-Gastländern auf die CMA6 verschoben, d.h. sie werden nicht vor Ende 2024 getroffen, so dass der Beginn der tatsächlichen Minderungsaktivitäten unter Art. 6.4 in naher Zukunft umso unsicherer macht.

5 Finanzen

Obwohl der "Sharm el-Sheikh Implementation Plan" den Bedarf an Klimafinanzierung anspricht, hat die diesjährige COP keine neuen globalen Verpflichtungen gebracht. Stattdessen wird in dem Beschluss erneut die Besorgnis darüber bekräftigt, dass noch nicht einmal die Zusage der Industrieländer, ab 2020 jährlich 100 Milliarden USD zu mobilisieren, erreicht wurde. Während die Industrieländer auf der COP26 in Glasgow zugesagt hatten, die Finanzmittel für Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel zu verdoppeln, wird in dem diesjährigen Beschluss lediglich ein technischer Fortschrittsbericht über das Anpassungsziel erwähnt, der vom "Standing Committee on Finance" erstellt werden soll. Dies bleibt hinter den im Vorfeld der COP geweckten Erwartungen zurück, wie das Anpassungsziel erreicht werden soll. Abgesehen von einigen kleineren Zusicherungen, die Ziele zu erreichen, stagnierte das Thema der Klimafinanzierung auf dieser COP in Bezug auf konkrete Arbeits- und Zeitpläne, mit der bemerkenswerten Ausnahme des Fonds für Verluste und Schäden (loss and damage).³⁵ Dies ist vor allem für die Entwicklungsländer enttäuschend, da das Thema auf dieser "afrikanischen COP" viel mehr Aufmerksamkeit hätte erhalten sollen.³⁶

Einer der wenigen positiven Aspekte war die Schaffung eines eigenen Raums (Sharm el-Sheikh-Dialog) für die Diskussion über "Artikel 2.1c" des Pariser Abkommens, der eine allgemeine Ausrichtung der Finanzströme auf niedrige Treibhausgasemissionen und klimaresistente Entwicklung fordert. Dieser Dialog könnte auch zu einer stärker handlungsorientierten Klimafinanzierungsagenda auf der COP28 führen. Eine weitere interessante Neuerung besteht darin, dass in der Abschlusserklärung nicht nur UN-Dokumente zitiert werden, um den Bedarf an Klimafinanzierung zu veranschaulichen. Ein Beispiel ist der World Energy Outlook der Internationalen Energieagentur (IEA), in dem auf die Notwendigkeit von Investitionen in erneuerbare Energien in Höhe von 4 Billionen USD pro Jahr hingewiesen wird, um das Ziel von Netto-Null-Emissionen bis 2050 zu erreichen.³⁷ Darüber hinaus wird ein UNEP-Bericht zitiert, in dem zusätzliche 4-6 Billionen USD für den Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft gefordert werden.³⁸ Der Gesamtbetrag der globalen Klimafinanzierungsströme im Zeitraum 2019-2020 wird auf 803 Milliarden USD geschätzt, was immer noch weit hinter dem Bedarf zurückbleibt, um den globalen Temperaturanstieg wie im Pariser Abkommen vereinbart auf 1,5 bis 2 Grad zu begrenzen.³⁹ Die Aufnahme all dieser Berichte und Zahlen in den endgültigen Beschluss kann jedoch

³⁵ Mehr Informationen zu diesem Thema finden sich im Kapitel zu Verlusten und Schäden.

³⁶ CAN Europe (2022): 'COP27 rescued in overtime with an agreement to set up a fund to address climate loss and damage' (2022) <<https://caneurope.org/cop27-rescued-in-overtime-with-an-agreement-to-set-up-a-fund-to-address-climate-loss-and-damage/>> accessed 23 November 2021.

³⁷ IEA (2022): 'World Energy Outlook' <<https://iea.blob.core.windows.net/assets/830fe099-5530-48f2-a7c1-11f35d510983/WorldEnergyOutlook2022.pdf>> accessed 23 November 2022.

³⁸ UNEP (2022): 'Emissions Gap Report' <<https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022>> accessed 23 November 2022.

³⁹ UNFCCC (2022): 'Fifth Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows Technical Report' <<https://unfccc.int/documents/619173>> accessed 23 November 2022.

als kleiner Erfolg gewertet werden, der den dringenden Handlungsbedarf für künftige Klimakonferenzen unterstreicht. Ein weiterer Teilerfolg ist die Tatsache, dass die Geschlechterfrage bei der Klimafinanzierung eine wichtigere Rolle spielen sollte.⁴⁰

In der Zwischenzeit befindet sich das neue Ziel zur Klimafinanzierung, das die Verpflichtung von 100 Milliarden USD ab 2025 ersetzen soll, noch in der Verhandlungsphase, und es wird erwähnt, dass der Beratungsprozess 2024 abgeschlossen sein wird.⁴¹ In Bezug auf die Gesamtsumme an Klimafinanzierung, der in Entwicklungs- und Schwellenländern außer China erforderlich ist, spricht ein auf der COP27 von der "Independent High-Level Expert Group on Climate Finance" veröffentlichter Bericht von einem jährlichen Betrag von 1 Billionen USD bis 2025 und 2,4 Billionen USD bis 2030. Darüber hinaus wird in dem Bericht vorgeschlagen, dass die Hälfte dieses Betrags im Inland bereitgestellt werden sollte, während die andere Hälfte aus internationalen Quellen in Form eines strategischen Mixes aus öffentlicher und privater Finanzierung stammen sollte. In diesem Zusammenhang weist der Bericht darauf hin, dass es nicht um die bloße Höhe der Klimafinanzierung gehen sollte, sondern dass der Schwerpunkt bei der Zusammenstellung eines Klimafinanzierungsmixes vielmehr auf den spezifischen Bedingungen der Länder und ihrer Verschuldungssituation liegen sollte.⁴² Diese Forderung relativiert das derzeitige Ziel von 100 Mrd. USD und wird höchstwahrscheinlich zu einem wichtigen Thema auf künftigen COPs werden.⁴³

Eine weitere Besonderheit der letztjährigen COP26 in Glasgow war die Ankündigung einer "Just Energy Transition Partnership" (JETP) mit Südafrika, um die finanziellen Mittel für eine Energiewende und einen Kohleausstieg bereitzustellen. Die Partnerschaft muss jedoch erst noch beweisen, dass sie auch etwas bewirken kann, angesichts von aufkeimender Kritik, dass Gerechtigkeitsfragen nur dann angemessen berücksichtigt werden können, wenn die Finanzierung in Form von Zuschüssen (grants) erfolgt, was derzeit bei weniger als 3 % der zugesagten Mittel für die JETP mit Südafrika der Fall ist.⁴⁴ Aufbauend auf diesem multilateralen Format sind derzeit weitere Partnerschaften mit Vietnam, Indonesien, Indien und Senegal in Planung. Auf dem G20-Gipfel in Bali, der parallel zur COP27 stattfand, wurde beispielsweise die JETP mit Indonesien angekündigt, mit dem Versprechen, 20 Mrd. USD aus öffentlichen und privaten Quellen für eine beschleunigte Energiewende über 10 Jahre bereitzustellen.⁴⁵ Einerseits haben diese Partnerschaften das Potenzial, die Glaubwürdigkeit der Industrieländer in den Klimaverhandlungen zu stärken und ei-

⁴⁰ Mehr Informationen zu diesem Thema finden sich im Kapitel zu Gender-Responsivität.

⁴¹ UNFCCC (2022): 'New collective quantified goal on climate finance. Draft decision -/CMA.4' <<https://unfccc.int/documents/621928>> accessed 23 November 2022.

⁴² Independent High-Level Expert Group on Climate Finance (2022): 'Finance for climate action - Scaling up investment for climate and development' <<https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/11/IHLEG-Finance-for-Climate-Action.pdf>> accessed 23 November 2022.

⁴³ Pauw, P. W. et al. (2022): 'Post-2025 climate finance target: how much more and how much better?' <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14693062.2022.2114985>> accessed 23 November 2022.

⁴⁴ Climate Home News (2022): 'South Africa approves \$8.5bn energy transition investment plan' <<https://www.climatechange-news.com/2022/10/20/south-africa-approves-8-5bn-energy-transition-investment-plan/>> accessed 23 November 2022.

⁴⁵ Federal Foreign Office (2022): 'Team Germany on the conclusion of COP27' <<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/team-germany-cop27/2564468>> accessed 23 November 2022.

nen entscheidenden Beitrag zur Eindämmung des Klimawandels zu leisten. Andererseits zeigt der Fall einer Energiepartnerschaft mit Senegal, dass ein möglicher Zuzug an Glaubwürdigkeit und Klimaschutz durch mögliche deutsche und französische Investitionen in neue Gasfelder schnell verspielt werden könnte.⁴⁶ Dies wäre auch ein Verstoß gegen die auf der COP26 in Glasgow gemachte und von Deutschland und Frankreich unterzeichnete Zusage, keine öffentlichen Investitionen in neue fossile Infrastrukturen im Ausland mehr zu tätigen.⁴⁷

Positiv zu vermerken ist hingegen, dass der Umsetzungsplan von Sharm El Sheikh auch eine Reform der Praktiken der multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs) und der internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) im Hinblick auf die Aufstockung der Klimafinanzierung sowie die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der Entwicklungsländer fordert. Die MDBs sollten deshalb auf einen Mix aus Instrumenten zurückgreifen, der die Mobilisierung privaten Kapitals mit einschließt, wobei die finanzielle Belastung und Verschuldung bestimmter Länder im Auge behalten werden sollte.⁴⁸ Hintergrund dieser Entwicklung ist die sogenannte "Bridgetown-Initiative", ein Plan zur Klimafinanzierung, der von einer Gruppe unter der Leitung der barbadischen Premierministerin Mia Mottley vorgeschlagen wurde. Dabei geht es darum, über die Mitgliedsstaaten Einfluss auf diese Institutionen zu nehmen, zum Beispiel durch ihre Rolle in verschiedenen Gremien von Entwicklungsbanken und Finanzinstitutionen. Die Reform dieser Praktiken hat das Potenzial, große Finanzströme für klimabezogene Zwecke umzuleiten, einschließlich der Risikominderung (derisking) von Investitionen, und muss in einem größeren globalen Kontext gesehen werden, der auch auf dem G20-Treffen in Bali diskutiert wird.⁴⁹

Auf der COP wurde auch erneut über die Qualität und die Definition von Klimafinanzierung diskutiert. Die meisten Entwicklungsländer, die bereits mit einer hohen Verschuldung zu kämpfen haben und daher nur über einen begrenzten finanziellen Spielraum für Investitionen verfügen, argumentieren, dass die Klimafinanzierung nicht in Form von Krediten (loans), die die Verschuldungssituation noch verschärfen würden, sondern ausschließlich in Form von Zuschüssen (grants) erfolgen sollte.⁵⁰

Demgegenüber beinhalten die Zusagen von Industrieländern zur Klimafinanzierung explizit auch Kredite (loans). Diese machen sogar den Löwenanteil der gesamten Klimafinanzierungsströme von den Industrieländern an die Entwicklungsländer aus, was die Diskrepanz bei diesem Thema unterstreicht.⁵¹ Allerdings hat auch diese COP

⁴⁶ IDDRI (2022): 'Just energy transition partnerships in the context of Africa-Europe relations: Reflections from South Africa, Nigeria and Senegal' (2022) <<https://www.iddri.org/en/publications-and-events/report/just-energy-transition-partnerships-context-africa-europe-relations>> accessed 23 November 2022.

⁴⁷ UN Climate Change Conference UK (2021): 'Statement on international public support for the clean energy transition' (2021) <<https://ukcop26.org/statement-on-international-public-support-for-the-clean-energy-transition/>> accessed 24 November 2022.

⁴⁸ Bloomberg Green (2022): 'Biggest Win Yet at COP27? Calls to Reform Multilateral Lenders' (2022) <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-11-18/biggest-win-yet-at-cop27-calls-to-reform-multilateral-lenders>> accessed 23 November 2022.

⁴⁹ E3G (2022): 'The Bridgetown Initiative, A climate and development plan for COP27' (2022) <<https://www.e3g.org/news/the-bridgetown-initiative-a-climate-and-development-plan-for-cop27/>> accessed 23 November 2022.

⁵⁰ Carbon Brief (2022): 'COP27: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Sharm el-Sheikh' <https://www.carbon-brief.org/cop27-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-sharm-el-sheikh/?utm_campaign=Marketing&utm_medium=email&utm_source=Revue%20newsletter> accessed 23 November 2022.

⁵¹ Nature (2022): 'Why climate finance is a political hot potato — and what to do about it' <<https://www.nature.com/articles/d41586-022-03790-6>> accessed 23 November 2022.

keine Definition der Klimafinanzierung geliefert und ist damit hinter ihrer ursprünglichen Bezeichnung als "Umsetzungs-COP" (Implementation-COP) zurückgefallen. Insgesamt ist leider festzuhalten, dass diese COP keine nennenswerten Fortschritte in Bezug auf konkrete Zusagen und Zeitpläne zur Bedarfsdeckung bei der Klimafinanzierung erzielen konnte. Gründe hierfür sind eine Mischung aus einer zurückhaltend agierenden ägyptischen COP-Präsidentschaft, einem Überstrahlen von Klimafinanzierung durch das Thema "Loss and Damage", einer Verzögerungsstrategie der Industrieländer beim Thema Klimafinanzierung, einer Blockade zwischen Industrie- und Schwellenländern bei den Beiträgen zur Klimafinanzierung und einem ungünstigen globalen Umfeld geprägt durch Krieg und Energiekrise.

6 Framework für das Globale Anpassungsziel

Bereits in Glasgow hatte der ägyptische Chefunterhändler für Klimafragen, Mohamed Nasr, angekündigt, "Resilience and adaptation will be at the core of it (COP27)".⁵² Mit dem übergeordneten Ziel der ägyptischen Präsidentschaft, die COP27 zur afrikanischen COP zu machen und Anpassung zu beschleunigen, wurde während des Gipfels der Staats- und Regierungschef*innen am 8. November die Anpassungsagenda von Sharm El Sheikh⁵³ in Zusammenarbeit mit den High-Level Climate Champions und der Marrakech-Partnership ins Leben gerufen. Die Agenda umfasst 30 Anpassungsziele mit Maßnahmen in fünf "Wirkungsbereichen" (Ernährung und Landwirtschaft, Wasser und Natur, Küsten und Ozeane, menschliche Siedlungen und Infrastruktur) sowie entsprechende Lösungen (Planung und Finanzierung). Diese Ziele werden mit afrikanischen Beispielen illustriert. Im Anschluss an die COP27 soll unter der Leitung der High-Level Climate Champions ein Prozess in Gang gesetzt werden, um die Zielvorgaben mit Beiträgen staatlicher und nichtstaatlicher Akteur*innen zu präzisieren und zu erweitern. Der Vorsitz der COP 27 würde dann auf der COP 28 über die Fortschritte bei der Umsetzung der Anpassungsagenda von Sharm El Sheikh berichten. Die COP27-Rahmenentscheidung begrüßt die Agenda und betont die Notwendigkeit, sie weiterzuerfolgen.⁵⁴

Während ein Ziel für COP27 darin bestand, die Dynamik der COP26 in Glasgow fortzusetzen, wo das Thema Anpassung in Kombination mit dem Schwerpunkt auf Verlust und Schaden (siehe nächster Abschnitt) mehr Aufmerksamkeit denn je erhielt, rückte die Anpassung in Sharm El Sheikh nie wirklich ins Rampenlicht - trotz der emotional diskutierten Defizite in der Anpassungsfinanzierung, die auch einen Vertrauensverlust der Entwicklungsländer gegenüber den Versprechungen der großen industriellen Emittenten aufzeigte. Nur wenige Tage vor dem Treffen der Delegierten in Ägypten veröffentlichte das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) seinen jährlichen Bericht zu Lücken im Bereich Anpassung. Unter dem Titel "Too little, Too slow - climate adaptation failure puts world at risk" bewertet der Bericht die Fortschritte bei der Planung, Finanzierung und Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen. Und obwohl viele der UNFCCC-Vertragsparteien über Anpassungspläne, -strategien, -gesetze oder -politiken verfügen, scheinen diese nicht in die Tat umgesetzt zu werden. Bei den Diskussionen über die nationalen Anpassungspläne (NAPs) wurde schon früh die gemeinsame Sorge über die geringe Zahl der neu eingereichten NAPs deutlich.⁵⁵ Es wurde betont, dass der Zugang der Entwicklungsländer zu angemessenen Finanzmitteln für den gesamten NAP-Prozess erleichtert werden muss.

⁵² Climate Change News (2021): Egypt to host next climate summit, putting a spotlight on resilience. <https://www.climatechange-news.com/2021/11/12/egypt-host-next-climate-summit-putting-spotlight-resilience/>

⁵³ UNFCCC (2022): Sharm-El-Sheikh Adaptation Agenda. The global transformations towards adaptive and resilient development. https://climatechampions.unfccc.int/wp-content/uploads/2022/11/SeS-Adaptation-Agenda_Complete-Report-COP27_FINAL-1.pdf

⁵⁴ Schmidt, Jake; Thwaites, Joe; Guy, Brendan; Kwatra, Sameer; Herrera, Carolina; Shukla, Shruti; Lin, Alvin and Jennifer Skene (2022): Forward Progress at COP27 in Egypt and the Path Ahead. NRDC Expert Blog. November 21, 2022. <https://www.nrdc.org/experts/jake-schmidt/forward-progress-cop27-egypt-and-path-ahead>

⁵⁵ Earth Negotiations Bulletin (2022): ENB COP27 Daily Report 8.11.2022. <https://enb.iisd.org/sharm-el-sheikh-climate-change-conference-cop27-daily-report-8nov2022>

Nach Angaben von UNEP müssen die Geldströme für Anpassung an den Klimawandel für Entwicklungsländer um das Fünf- bis Zehnfache erhöht werden.⁵⁶ In absoluten Zahlen bedeutet dies, dass bis 2030 160 bis 340 Mrd. USD und bis 2050 weitere 315 bis 565 Mrd. USD fehlen. Die Tatsache, dass es den Industrieländern nicht gelungen ist, die Entwicklungsländer mit den versprochenen 100 Mrd. USD ab 2020 zu unterstützen (siehe vorheriger Abschnitt), trug zu der oben erwähnten Atmosphäre des Misstrauens bei. Darüber hinaus wurden auf der COP26 Rekord-Zusagen für den Anpassungsfonds gemacht (358 Mio. USD). Südafrika kritisierte im Namen der Afrikanischen Gruppe, dass die Industrieländer die UNFCCC-Plattform "genutzt und missbraucht" hätten, um in Glasgow Zusagen zu machen und "die Weltöffentlichkeit zu belügen", und dass sie "365 Tage später mit Ausreden über den Haushaltszyklus kommen", um zu rechtfertigen, warum ihre Zusagen nicht eingehalten wurden.⁵⁷

Für den Anpassungsfonds wurden im Laufe der Verhandlungen 230 Mio. USD an neuen Zusagen und Beiträgen bereitgestellt, und mehrere Regierungen kündigten an, ihre Anpassungsfinanzierung für gefährdete Länder zu erhöhen. Dies wurde jedoch von einigen Expert*innen als "inkrementeller Fortschritt" bezeichnet.⁵⁸ Im Klimapakt von Glasgow wurden die Industrieländer aufgefordert, ihre Anpassungsfinanzierung bis 2025 gegenüber 2019 zu verdoppeln.⁵⁹ Die neuen Zusagen erreichten bei weitem nicht den für eine Verdoppelung erforderlichen Betrag (d. h. 20 Mrd. USD).⁶⁰ Der Antrag der G-77 und Chinas auf einen eigenen Tagesordnungspunkt auf der COP27, um zu erörtern, wie dies umgesetzt werden könnte, wurde abgelehnt. Vom Entwurf hin zum endgültigen Wortlaut des Beschlusses von Sharm El Sheikh wurde die Forderung nach einem Fahrplan für die Verdopplung der Anpassungsfonds gestrichen; stattdessen wird nun lediglich der Ständige Finanzausschuss (SCF) aufgefordert, einen entsprechenden Bericht zu erstellen.⁶¹ Das Mandat des SCF wurde jedoch als zu vage kritisiert.⁶²

Ein wichtiger Tagesordnungspunkt war die Bestandsaufnahme der Fortschritte bei der Umsetzung des globalen Anpassungsziels. Gemäß Artikel 7 des Pariser Abkommens haben sich die Vertragsparteien darauf geeinigt, ein globales Anpassungsziel zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit, zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und zur Verringerung der Anfälligkeit gegenüber dem Klimawandel festzulegen.⁶³ Dieses ehrgeizige Ziel unterscheidet sich von seinem Gegenstück, dem Temperaturziel des Pariser Abkommens, da es keine globalen Messgrößen gab und gibt, "...that can meaningfully capture what enhanced adaptation means across all contexts and ecosystems".⁶⁴ Ein wichtiger Schritt zu einer konkreten Formulierung des globalen

⁵⁶ United Nations Environment Programme (2022). *Adaptation Gap Report 2022: Too Little, Too Slow – Climate adaptation failure puts world at risk*. Nairobi. <https://www.unep.org/adaptation-gap-report-2022>

⁵⁷ Chandrasekhar et al. (2022).

⁵⁸ Schmidt et al. (2022).

⁵⁹ Decisions 1/CP.26 paragraph 11, and 1/CMA.3 paragraph 18 on adaptation finance.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Decision 1/CMA.4, Sharm el-Sheikh Implementation Plan, Advance unedited version.

⁶² Ibid, para 42.

⁶³ Decision 1/CP.21 Adoption of the Paris Agreement

⁶⁴ Beauchamp, Emilie (2022) IISD deep dive. *How to Raise the GlaSS on the Global Goal on Adaptation at COP 27: Four foundations to build upon*. <https://www.iisd.org/articles/deep-dive/glass-global-goal-adaptation-cop-27>

Anpassungsziels war der Start des zweijährigen Glasgow-Sharm El Sheikh-Arbeitsprogramms (GlaSS)⁶⁵ auf COP 26 in Glasgow. Dieses Programm soll den Parteien dabei helfen, zu erarbeiten, wie ein Paris-konformes Anpassungsziel aussehen muss. Das Arbeitsprogramm umfasst Konsultationen über die Art der Indikatoren, Methoden, Daten und Messgrößen. Das zweijährige Arbeitsprogramm wird gemeinsam von SBI und SBSTA durchgeführt, mit Beiträgen des derzeitigen und des künftigen COP-Vorsitzes, des Anpassungsausschusses (AC), der IPCC-Arbeitsgruppe II und anderen. Das erwartete Ergebnis des zweijährigen Prozesses ist ein Beschlussentwurf, der auf der COP28 im Jahr 2023 geprüft und angenommen werden soll.

Zur Vorbereitung der COP 27 in Ägypten wurden im Rahmen des Arbeitsprogramms ein inoffizieller Kick-off und drei Workshops durchgeführt. Die verschiedenen Ergebnisse des Programms wurden von den Parteien auf der COP27 begrüßt.⁶⁶ Dennoch wurden die Verhandlungen über das globale Anpassungsziel als zäh empfunden und von einigen Parteien (absichtlich) verzögert. So wurde beispielsweise viel Zeit mit der Frage vergeudet, ob mit einem PDF- oder einem Word-Dokument gearbeitet werden sollte.⁶⁷ Die Verhandlungen zogen sich bis in die letzten Stunden der COP hin, und einige Expert*innen waren der Meinung, dass das Thema nicht die Aufmerksamkeit erhielt, die es verdient hätte: "Just when it began getting momentum, money and talent are now going to loss and damage"⁶⁸. Dennoch einigten sich die Parteien schließlich auf einen "strukturierten Rahmen" (Framework). Dieses Framework beschreibt, wie das globale Anpassungsziel formuliert wird und wie der Prozess, Fortschritte zu verfolgen, dazu aussehen soll.⁶⁹ Im Mittelpunkt des globalen Anpassungsziels sollen verschiedene Dimensionen (z.B. Auswirkungen, Anfälligkeit, Umsetzung, Finanzierung und Kapazitätsaufbau) und Themen, in denen der Klimawandel entscheidende Auswirkungen verursacht, stehen. Diese Themen sind Wasser, Nahrungsmittel und Landwirtschaft, Städte, Siedlungen und wichtige Infrastrukturen, Gesundheit, Armut und Lebensunterhalt, Land- und Süßwasserökosysteme sowie Ozeane und Küstenökosysteme.⁷⁰ Darüber hinaus wird in dem Framework beschrieben, dass die Anpassung in diesen Themenbereichen auf länderspezifische, geschlechtsspezifische, partizipatorische und völlig transparente Weise erfolgen soll, wobei die besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse sowie gegebenenfalls traditionelles Wissen und das Wissen indigener Gruppen berücksichtigt werden.⁷¹ Damit trägt das Framework dem sechsten Sachstandsbericht des IPCC Rechnung.⁷² Nach den komplizierten Verhandlungen zeigten sich die Vertragsparteien im Allgemeinen zufrieden mit den Ergebnissen zum globalen Anpassungsziel. Das Framework wird vor der zweiten globalen Bestandsaufnahme (Global Stocktake) im Jahr

⁶⁵ FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.3 - Decision 7/CMA.3 Glasgow-Sharm el-Sheikh work programme on the global goal on adaptation. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2021_10_Add3_E.pdf

⁶⁶ UNFCCC (2022): 'Glasgow-Sharm el-Sheikh work programme on the global goal on adaptation referred to in decision 7/CMA.3' <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/GGA_decision.pdf> accessed 24 November 2022.

⁶⁷ Chandrasekhar et al (2022).

⁶⁸ Earth Negotiations Bulletin (2022): ENB COP27 Summary Report, 6–20 November 2022. <https://enb.iisd.org/sharm-el-sheikh-climate-change-conference-cop27-summary>

⁶⁹ para 8f

⁷⁰ para 10b

⁷¹ para 10c

⁷² IPCC (2022): *Climate Change 2022: Impacts, Adaption, and Vulnerability*. Cambridge and New York.

2025 überprüft werden. Der Zeitplan und die Durchführung der Workshops und Diskussionen im Jahr 2022 wurden in den Gesprächen kritisiert. Das Framework sowie die Bestimmungen zum Verfolgen der Fortschritte sowie für den Zeitplan des zweiten Jahres des GlaSS wurden von den Expert*innen begrüßt, als substanziell gut mit vielen richtigen Elementen beschrieben.⁷³

⁷³ Chandrasekhar et al (2022).

7 Historische Entscheidung zur Finanzierung von Loss and Damage

Das Thema "Loss and Damage" gelangte bereits auf COP26 in den Mittelpunkt der Klimaverhandlungen, es wurden hitzige Debatten über die Finanzierung geführt.⁷⁴ Der Klimapakt von Glasgow enthielt zum ersten Mal einen Textabschnitt zu Schäden und Verlusten.⁷⁵ Daher war zu erwarten, dass der Umgang mit dem Thema "Verluste und Schäden" infolge des Klimawandels ein zentrales Thema in Sharm El Sheikh sein würde.

Die Entwicklungsländer, die von den negativen Auswirkungen des Klimawandels besonders betroffen sind, hatten die Einrichtung einer speziellen Finanzfazilität gefordert. Die G-77 und China hatten gefordert, dass Finanzierungsvereinbarungen für Verluste und Schäden auf die Tagesordnung der COP27 gesetzt werden sollten. Eine fehlende Einigung hätte die Konferenz von Anfang an belastet. Die Industrieländer hatten ursprünglich gezögert, sich mit diesem Thema zu befassen, aber die zunehmenden Verwüstungen durch den Klimawandel und extreme Wetterereignisse und deren Auswirkungen im Jahr 2022, wie etwa die schweren Überschwemmungen in Pakistan und die gravierende Dürre in Ostafrika, haben die Notwendigkeit unterstrichen, sich konstruktiv mit diesem Thema zu befassen. Bereits in seiner Eröffnungserklärung betonte Pakistan im Namen der G-77/CHINA, dass der Umgang mit Schäden und Verlusten "keine Wohltätigkeit ist, sondern Klimagerechtigkeit".⁷⁶

Ebenfalls zum ersten Mal wurden Regelungen zur Finanzierung von Schäden und Verlusten als separate Punkte in die schließlich vereinbarte Tagesordnung der COP27 aufgenommen.⁷⁷ Und es wurde erwartet, dass diese "wichtige Anerkennung der Klimarealität und der tiefgreifenden Auswirkungen auf viele Gemeinschaften auf der ganzen Welt durch Maßnahmen unterstützt werden muss".⁷⁸ Doch bereits die Beratungen über den Entwurf der Tagesordnung, die 48 Stunden gedauert hatten, wie COP-Präsident Shoukry feststellte,⁷⁹ zeigten, dass die 30-jährige Geschichte der kontroversen Ansichten zum Thema Verluste und Schäden und der damit verbundenen "Verdächtigungen" und Forderungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nicht überwunden ist. Die Diskussionen wurden durch einen geänderten Titel des Tagesordnungspunktes mit einer Fußnote beendet, die besagt, dass "dieser Punkt und seine Ergebnisse der Behandlung ähnlicher Fragen in der Zukunft nicht vorgreifen".⁸⁰ Shoukry wies auch darauf hin, dass die Ergebnisse dieses Punktes keine Haftung oder Entschädigung beinhalteten, der Punkt den Glasgow-Dialog einschloss

⁷⁴ Obergassel et al. (2021): Turning Point Glasgow? An Assessment of the Climate Conference COP 26. CCLR 4/2021, p. 271-281.

⁷⁵ UNEP (2021): 'What does COP26 mean for adaptation' (United Nations Environment Programme 2021) <<https://www.unep.org/news-and-stories/story/what-does-cop26-mean-adaptation>>.

⁷⁶ Earth Negotiations Bulletin (2022): ENB Daily report for 6 November 2022. <https://enb.iisd.org/sharm-el-sheikh-climate-change-conference-cop27-daily-report-6nov2022>.

⁷⁷ COP27 Agenda item 8. (f) https://unfccc.int/sites/default/files/resource/COP_27_adopted_agenda_06112022.pdf

⁷⁸ Climate Action Network International (2022): As COP27 drags into the eleventh hour, worrying divergences remain on key issues. Press release 22. November 2022. <https://climatenetwork.org/2022/11/22/as-cop27-drags-into-the-eleventh-hour-worrying-divergences-remain-on-key-issues/>

⁷⁹ Earth Negotiations Bulletin (2022): ENB Daily report for 6 November 2022.

⁸⁰ There are only two footnotes to agenda items and the second footnote with very similar wording also relates to Loss and Damage, i.e item 7 on the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts.

und einen Prozess in Gang setzen würde, um bis spätestens 2024 eine abschließende Entscheidung zu verabschieden.⁸¹ Dies wurde als ein Zugeständnis für die Industrieländer und als Echo auf den Text des Pariser Abkommens gesehen.⁸²

Die ursprünglich gegensätzlichen Standpunkte in den Verhandlungen waren einerseits die Position der G77/China, die eine Finanzierungsfazilität oder einen Fonds im Rahmen der Vereinten Nationen anstrebten, der sofort auf der COP27 eingerichtet werden sollte, und andererseits die Position der Industrieländer, die sich auf der COP27 nicht auf einen Fonds einigen wollten, sondern eine Reihe von Finanzierungsoptionen weiter erörtern wollten, um diese mit dem auf der COP26 eingerichteten zweijährigen Glasgow-Dialog abzustimmen und möglicherweise 2024 in eine neue Fazilität zu münden. Diese unterschiedlichen Ansichten konnten nicht ausgeräumt werden. Daher enthielt der Entwurf des Beschlusstextes diese beiden gegensätzlichen Ansichten als Optionen. Am Ende der ersten Verhandlungswoche bekräftigte der US-Klimabeauftragte John Kerry, dass die USA einen auf Entschädigung basierenden Loss-and-Damage-Fonds nach wie vor strikt ablehnen. Andere Industrieländer stimmten dem zu, obwohl sie auf die Dringlichkeit hinwiesen und Verständnis zeigten.⁸³ Während die Frustration der Entwicklungsländer groß war, kündigte EU-Kommissar Timmermans zwei Tage vor dem offiziellen Ende der COP an, dass die EU der Idee einer neuen Fazilität für die Finanzierung von Verlusten und Schäden offen gegenüberstehe, allerdings unter der Bedingung, dass die Länder mit hohen Emissionen (d. h. China) in diese Fazilität einzahlen würden, dass nur die am stärksten gefährdeten Länder als Empfänger in Frage kämen und dass im Gegenzug ein starkes Ergebnis bei der Schadensbegrenzung (mitigation) erzielt würde (EU Paketlösung).

Der Vorschlag schlug hohe Wellen und zwang die Parteien, Stellung zu beziehen. Die Rolle Chinas, das in der UNFCCC-Terminologie als Entwicklungsland eingestuft wird und nun für Zahlungen in Betracht gezogen und konkret aufgefordert wurde, löste einige scharfe Reaktionen aus. Der Vorschlag wurde auch als Versuch gewertet, die Allianz der Entwicklungsländer, der G-77 und Chinas, zu spalten, was aber - wenn überhaupt intendiert - nicht gelang. Der EU-Vorschlag belebte jedoch die Verhandlungen wieder, und der aktualisierte Beschlusstext enthielt drei neue Optionen, außerdem stand der EU-Vorschlag im Raum.

Nach diesem harten politischen Verhandlungsprozess wurde erst nach dem ursprünglichen offiziellen Ende der COP am Wochenende letztendlich ein Durchbruch und ein Konsens erzielt. Der neue Textentwurf über Schäden und Verluste vom Samstagnachmittag bot einen Kompromiss zwischen den Forderungen der G-77 und China und der Industrieländer, indem er den Fonds für alle Entwicklungsländer öffnete und die Tür für zusätzliche Geber offen ließ, wobei das Potenzial für eine "große Vielfalt von Quellen" erwähnt wurde.⁸⁴ Die Entwicklungsländer signalisierten ihre Zustimmung, und der Verhandlungsführer der afrikanischen Gruppe, Kaloga, erklärte, er sei zuversichtlich, dass eine Einigung erzielt worden sei und dass dies "ein

⁸¹ Earth Negotiations Bulletin (2022): ENB Daily report for 6 November 2022.

⁸² Chandrasekhar et al (2022).

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid

sehr aufregender Moment" sei: "30 Jahre lang wurde versucht, die Anerkennung von Verlusten und Schäden zu erreichen."⁸⁵ Nach einigen Diskussionen in letzter Minute wurde der Text schließlich angenommen.⁸⁶ Dies markiert einen historischen Moment in 30 Jahren Klimaverhandlungen.

Parallel zu den Verhandlungen über die Fazilität/den Fonds kündigten mehrere Regierungen und Initiativen zusätzliche Mittel für Schäden und Verluste an, insgesamt mehr als 300 Mio. USD, von denen ein Großteil in Versicherungsprogramme, Frühwarnsysteme für Extremwetter und die Unterstützung des Santiago-Netzwerks (siehe unten) floss. Einerseits eine beträchtliche Summe, andererseits aber bei weitem nicht genug im Vergleich zum geschätzten Bedarf. Dennoch wurde dies als "ein Umdenken in Bezug auf die Finanzierung von Schäden und Verlusten, die jahrelang ein 'Tabu' in der Klimafinanzierung waren" gewertet.⁸⁷ Ein großer Teil dieser zusätzlichen Mittel (etwa 210 Millionen Euro) wurde im Rahmen der "Global Shield"-Initiative⁸⁸⁹ Deutschlands und der G7 mit der V20-Gruppe der verwundbaren Länder angekündigt. Ziel der Initiative ist es, Klimarisikoversicherungen und soziale Schutzsysteme in Entwicklungsländern bereitzustellen. Zu den ersten Empfänger*innen (Pathfinder-Länder) gehören Bangladesch, Costa Rica, Fidschi, Ghana, Pakistan, die Philippinen und Senegal. Der V20-Vorsitzende Ofori-Atta bezeichnete die Initiative als "bahnbrechende Anstrengung" und sagte: "Der Global Shield ist längst überfällig. Es ging nie um die Frage, wer für Verluste und Schäden aufkommt, denn wir kommen dafür auf."⁹⁰ Als warnende Kritik am Global Shield wurde geäußert, dass der Global Shield andere Fonds nicht ersetzen könne und dass diese Initiative aufgebauscht und unverhältnismäßig in den Mittelpunkt gestellt werde.⁹¹

Die Global Shield-Initiative ist Teil eines sogenannten "Mosaiks" von Lösungen, die erforderlich wären, um Verluste und Schäden ausreichend zu finanzieren.⁹² Eine andere Idee für eine zusätzliche Finanzierung wurde von einigen AOSIS-Verhandler*innen und UN-Generalsekretär Guterres vorgeschlagen, nämlich dass nichtstaatliche Akteur*innen, die die Probleme verursachen, aber davon profitieren (Öl- und Gasunternehmen, Banken, Versicherungsgesellschaften), eine Rolle bei der Finanzierung von Loss and Damage spielen sollten.⁹³

Unter dem Radar der Verhandlungen zu Loss and Damage Finanzierung gelang es darüber hinaus, eine Entscheidung zur Unterstützung des auf COP25 im Jahr 2019 gegründeten Santiago-Netzwerk zu treffen. Die Vision des Santiago-Netzwerks ist es, die technische Unterstützung relevanter Organisationen, Gremien, Netzwerke und Expert*innen für die Umsetzung relevanter Ansätze zur Abwendung, Minimierung

⁸⁵ Decision -/CP.27 -/CMA.4 Advance version, para 3. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma4_auv_8f.pdf

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ BMZ (2022) V20 and G7 jointly launch Global Shield against Climate Risks at COP27. Press release 14 November 2022. <https://www.bmz.de/en/news/press-releases/v20-g7-launch-global-shield-against-climate-risks-at-cop27-128244>

⁸⁹ ENB (2022): COP27 Summary Report (2022).

⁹⁰ BMZ 2022.

⁹¹ Harjeet Singh (2022): Twitter message 14 November 2022. <https://twitter.com/harjeet11/status/1592056887977349126>

⁹² Chandrasekhar et al (2022)

⁹³ Ibid.

und Bewältigung von Loss and Damage auf lokaler, nationaler und regionaler Ebene in Entwicklungsländern, die besonders anfällig für die negativen Auswirkungen des Klimawandels sind, zu katalysieren. Dem Netzwerk fehlte es von Anfang an an geeigneten Ressourcen und es bestand lediglich aus einer Website. Man einigte sich darauf, ein Netzwerk-Sekretariat einzurichten und einen Beirat einzusetzen, dem Vertreter aus allen Regionen und auch Organisationen angehören, die Frauen, indigene Völker und Jugendliche vertreten.⁹⁴

⁹⁴ Draft decision -/CP.27: Santiago network for averting, minimizing and addressing loss and damage under the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts. Advance version

8 Gender-Responsivität

Die COP27 hat in einer Zeit stattgefunden, in der Frauen, Feminist*innen und Frauenrechtler*innen tagtäglich für geschlechtergerechte und menschenrechtsbasierte Klimaschutzmaßnahmen eintreten und der Klimabewegung ein Gesicht geben. Der Dringlichkeit der aktuellen Klimakrise wurden die Vertragsstaaten bei der COP27 jedoch nicht gerecht. Als ein zentraler Baustein der COP27 war die Halbzeitüberprüfung des fünfjährigen UNFCCC-Gender-Aktionsplans (GAP) vorgesehen, eines UNFCCC-Rahmenwerks, dass ernsthafte, gender-responsive und menschenrechtsbasierte Klimaschutz- und Klimaanpassungs-Anstrengungen gewährleisten soll und damit das 1,5°C-Ziel in Reichweite zu halten in der Lage ist. Aus diesem Grunde waren Hunderte von Befürworter*innen und an technischen Expert*innen für Genderfragen der Klimapolitik angereist, weil Versäumnisse feststellbar waren und es bei der Umsetzung hapert.

Schwerpunkt sollte zudem die Finanzierung gender-responsiver und menschenrechts-basierter Klimaschutz- und Klimaanpassungs-Anstrengungen sein, die lange schon vor allem Frauen und indigene Bevölkerungsgruppen tragen, sowie die Ausstattung der international beschlossenen Einrichtung der nationalen Anlaufstellen für Geschlechterfragen und Klimawandel mit Ressourcen – ein wichtiger Faktor auch dafür, dass die klimapolitische Definitionsmacht auf nationaler Ebene geschlechterdemokratisch wird bzw. weniger autoritär-genderhierarchisch bleibt und die NDCs geschärft werden.

Rechtzeitig lag zur COP27 der jüngste IPCC-Sachstandsbericht vor, der ein Kapitel über Geschlechter- und Klimagerechtigkeit enthält und in welchem Wege für einen gerechten Strukturwandel aufgezeigt werden – immerhin ein grundlegender Ausgangspunkt für gender-transformative Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen. Andererseits waren klare und begründete Forderungen an die COP27 erarbeitet worden, sowohl von den Vereinten Nationen, nämlich der Präsidentschaft der UN WOMEN, als auch von klimapolitisch-reflektierten genderpolitischen Organisationen bzw. gender-responsiven klimapolitischen Organisationen weltweit, die sich koordiniert haben in der UNFCCC-anerkannten „constituency Women & Gender“.

Letztere forderte: „die Führungsrolle von Frauen an der Basis und von indigenen Frauen in diesem Prozess zu stärken; dass die geschlechtsspezifischen gesundheitlichen Auswirkungen des Klimawandels besser anerkannt und verstanden werden müssen; [zu realisieren,] dass die Überschneidung von Versorgungsökonomie und gerechtem Übergang entscheidend ist, um einen Dialog zu schaffen, der die nationalen Pläne der Vertragsparteien und die Strategien für eine emissionsarme Entwicklung informiert; und dass Landwirtschaft und Gender, einschließlich Landrechte, ständige Schnittpunkte für wirksame Klimaschutzmaßnahmen sind, aber nicht in die nationale Planung einfließen, [...] dass wir zumindest die zunehmenden Auswirkungen von Verlusten und Schäden auf das Leben von Frauen und Mädchen in ihrer ganzen Vielfalt anerkennen sowie [differenzierte Maßgaben für die] Finanzierung einer geschlechtergerechten Umsetzung [... und Einbezug dessen,] was das in Bezug

auf die Umsetzung und den direkten Zugang für Frauen und Frauengruppen an der Basis bedeutet.“⁹⁵

Die Exekutiv-Direktorin der UN WOMEN formulierte „Drei Forderungen an die COP27“, welche maßgeblichen Diskursen auch im deutschsprachigen Raum entsprechen. "Frauen spielen eine entscheidende Rolle bei der Anpassung an den Klimawandel und seiner Abschwächung und stehen an der Spitze von Umwelt- und Klimagerechtigkeitsbewegungen, die innovative und wirksame Ansätze zur Förderung einer nachhaltigen Energiewende und Agrarökologie anführen, die lokale Ökosysteme schützen und auf indigenem Wissen beruhen. Dennoch bestehen auf allen Ebenen, von den nationalen Regierungen bis hin zu den zwischenstaatlichen Klimaverhandlungen, nach wie vor schädliche Ungleichgewichte in den Entscheidungsprozessen." Sie forderte daher

Erstens, die "Ungleichheiten zu beseitigen, auch was den Zugang von Frauen und Mädchen zu und die Kontrolle über produktive Ressourcen wie Finanzen, Technologie und Land betrifft, insbesondere bei Frauen aus armen und marginalisierten Gemeinschaften",

Zweitens, die "Unterstützung eines gerechten Übergangs für Frauen durch ein alternatives Entwicklungsmodell. Dieses Modell würde geschlechtergerechte öffentliche Dienstleistungen, einen universellen sozialen Schutz, Gesundheits- und Pflegesysteme ausbauen und Maßnahmen zur Schaffung einer Pflegewirtschaft sowie zur Verhinderung und Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen in die Klimapolitik und -maßnahmen integrieren. Es würde auch nachhaltige Verkehrsmittel und Infrastrukturen mit garantierten neuen und menschenwürdigen Arbeitsplätzen fördern. CSW66 [Schlussfolgerungen der UN-Kommission für den Status der Frauen] war eindeutig: Wir müssen eine Geschlechterperspektive in die Gestaltung, Finanzierung, Umsetzung sowie Überwachung und Bewertung aller nationalen Klimapläne, -politiken und -maßnahmen integrieren. Außerdem forderte sie ihre Mitgliedstaaten und andere Akteur*innen auf, die geschlechtergerechte Finanzierung auszuweiten, wie es auch der Gender-Aktionsplan des UNFCCC tut. Nur schätzungsweise 0,01 Prozent der weltweiten öffentlichen Entwicklungshilfe sind sowohl dem Klimawandel als auch den Rechten der Frauen gewidmet. Um die notwendigen strukturellen Maßnahmen zu ergreifen, sind gezielte globale Investitionen erforderlich, die auf die Krisen reagieren und Frauenorganisationen, Frauen in Führungspositionen und Programme unterstützen."

Sowie drittens, das "Globale Investitionen, insbesondere für Frauen und Mädchen in Entwicklungsländern, müssen bewusst und direkt die Fähigkeiten, die Widerstandsfähigkeit und das Wissen von Frauen verstärken und fördern, sicherstellen, dass Frauenorganisationen, einschließlich junger Frauen, unterstützt und geschützt werden, und spezifische Investitionen umfassen, um kritische Barrieren für Frauen zu

⁹⁵ Women and Gender Constituency (WGC) (2022): No Gender Justice in the Gender Action Plan (GAP). <https://womengender-climate.org/no-gender-justice-in-the-gender-action-plan-gap/> (Übersetzung durch die Autor*innen).

beseitigen und Schutzmaßnahmen zu ergreifen. "Unsere beste Gegenmaßnahme gegen den Bedrohungsmultiplikator des Klimawandels ist der Nutzenmultiplikator der Gleichstellung der Geschlechter."⁹⁶

Das Resultat der COP27 jedoch ist:

Weder wurden die Ergebnisse des IPCC-Berichts in Bezug auf Gender, noch die Forderungen der Vereinten Nationen, noch die der Organisationen, die sich in der Constituency Women & Gender koordiniert hatten, überhaupt substanziell verhandelt.

Ebenso wurden keine Fortschritte beim GAP erzielt⁹⁷. Die Vertragsparteien werden nur allgemein dazu ermutigt, die volle, bedeutsame und gleichberechtigte Beteiligung von Frauen an Klimamaßnahmen zu verstärken und eine geschlechtergerechte Umsetzung und Unterstützungsmittel zu gewährleisten, unter anderem durch die vollständige Umsetzung des Lima-Arbeitsprogramms zur Gleichstellung der Geschlechter und des dazugehörigen Aktionsplans.⁹⁸

Es erfolgten keine Beschlüsse zur Finanzierung der wichtigen nationalen Anlaufstellen für Geschlechterfragen und Klimawandel weltweit.

Überraschend positiv erkennt jedoch die Rahmenentscheidung das Menschenrecht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt an.⁹⁹ Dies könnte den Weg dafür ebnen, dass dieses Recht in allen Bereichen der Umweltpolitik anerkannt wird – möglicherweise auch in einem bürgerlichen Klimarecht, das in emanzipativen Suffizienz-Rechten mündet.¹⁰⁰

⁹⁶ UN WOMEN Executive director Sima Bahous (2022): Three asks on gender equality to COP27, deutsche Übersetzung durch die Autor*innen, <https://www.unwomen.org/en/news-stories/op-ed/2022/11/op-ed-three-asks-on-gender-equality-to-cop27>

⁹⁷ Care International (2022): New fund but small funds: COP27 outcomes lag behind needs for gender-just climate action <https://www.care-international.org/news/new-fund-small-funds-cop27-outcomes-lag-behind-needs-gender-just-climate-action>

⁹⁸ ENB (2022): COP27 Summary Report.

⁹⁹ Decision -/CMA.4, Sharm el-Sheikh Implementation Plan, Advance unedited version.

¹⁰⁰ Spitzner, Meike (2021): Für emanzipative Suffizienz-Perspektiven. Green New Deal statt nachhaltiger Bewältigung der Versorgungsökonomie-Krise und Verkehrsvermeidung? (A Plea for emancipative sufficiency policy perspectives. Green New Deal instead of sustainable overcoming of the Care economy crisis and instead of avoidance of generating transport needs?) In: Prokla 202 (51.Jg., Heft 1, März 2021): 95-114. <https://www.prokla.de/index.php/PROKLA/article/view/1934>.

9 Fazit und Blick nach vorn

9.1 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Die COP27 hat Geschichte geschrieben, indem sie endlich der langjährigen Forderung der Entwicklungsländer nachkam, einen speziellen Fonds für Schäden und Verluste einzurichten. Sie hat jedoch wenig getan, um Verluste und Schäden durch die Eindämmung des Klimawandels von vornherein zu verhindern. Was Emissionsminderungen betrifft, so geht der "Sharm el-Sheikh Implementation Plan" kaum über den Klimapakt von Glasgow hinaus. Und obwohl es der Konferenz gelungen ist, sich auf ein Arbeitsprogramm zu einigen, das den Ehrgeiz zur Eindämmung des Klimawandels und dessen Umsetzung steigern soll und das spezifische Diskussionen entlang konkreter sektoraler Systeme ermöglicht, hätte es noch spezifischer sein können, wenn es direkt auf den Errungenschaften der Konferenz von Glasgow aufgebaut hätte. Es bleibt abzuwarten, ob das Arbeitsprogramm tatsächlich in der Lage sein wird, konkrete Fragen der Steigerung der Ambitionen und der Umsetzung anzugehen. Die Verknüpfung der "Dialoge" mit "investitionsorientierten Veranstaltungen" ist jedenfalls ein interessanter Versuch, die Diskussionsergebnisse in konkrete Maßnahmen umzusetzen.

Es muss jedoch auch festgestellt werden, dass die 1,5°C-Grenze nicht durch die Annahme von COP-Beschlüssen, sondern durch die Stärkung und Umsetzung der NDCs erreicht werden wird. Die COP kann eine vermittelnde Rolle spielen, aber was letztlich zählt, sind die Maßnahmen vor Ort. Und den Ländern, die einen Ausstieg aus der Nutzung fossiler Brennstoffe und andere Maßnahmen gefordert haben, steht es völlig frei, entsprechende Ziele und Maßnahmen in ihre NDCs aufzunehmen und sie dann umzusetzen.

Ebenso bleibt abzuwarten, ob die Fazilität für Verluste und Schäden tatsächlich ab COP28 anlaufen wird. Das Arbeitspensum für das kommende Jahr bis zur COP28 ist hoch. Absatz 4 des Beschlusses über die Finanzierung der Fazilität für Schäden und Verluste sieht die Einsetzung eines "Übergangsausschusses" (transitional committee) für die Umsetzung der neuen Finanzierungsvereinbarungen vor. Er hat mehrere Aufgaben: (a) Festlegung der institutionellen Regelungen, Modalitäten, Struktur, Verwaltung und Aufgabenbeschreibung für den neuen Fonds; (b) Definition der Elemente der neuen Finanzierungsregelungen; (c) Ermittlung und Erweiterung der Finanzierungsquellen; (d) Gewährleistung der Koordinierung und Komplementarität mit den bestehenden Finanzierungsregelungen. Die erarbeiteten Empfehlungen sollen bis zur COP28 im Jahr 2023 geprüft werden. Der Beschluss sieht auch vor, dass sich der zweite Glasgow-Dialog auf die Finanzierungsvereinbarungen und den neuen Fonds für Schäden und Verluste konzentrieren und den Übergangsausschuss informieren soll. Ob der Verhandlungsprozess in den letzten Tagen der COP27 Auswirkungen auf das "Gleichgewicht der Kräfte" haben wird, bleibt ebenfalls abzuwarten. Die Glaubwürdigkeit der EU könnte durch die Entscheidung für den Loss and Damage Fund gestärkt worden sein, da der Stillstand der Verhandlungen überwunden wurde. Dies könnte die Tür für neue Koalitionen bei künftigen COPs öffnen, birgt aber auch ein gewisses Potenzial für neue Konflikte, da die traditionellen Rollen, die in der UNFCCC-Terminologie zementiert sind, offen angesprochen wurden.

Die globale Bestandsaufnahme war eines der positiven Elemente der Konferenz. Der zweite Technische Dialog ermöglichte eine echte Konversation jenseits vorbereiteter und zumeist wohlbekannter Erklärungen der Vertragsparteien, und zwar auf eine Weise, die es einem breiten Spektrum von Akteur*innen ermöglichte, sich sinnvoll zu beteiligen. Der Zeitplan für die Vorbereitung der abschließenden politischen Diskussion der Ergebnisse des GST scheint angemessen, um auf der COP im nächsten Jahr in Dubai ein wirksames Ergebnis zu erzielen.

Was die Rolle der Vorreiterbündnisse und der nichtstaatlichen und subnationalen Akteur*innen betrifft, so waren die Ergebnisse in Sharm El Sheikh weit weniger auffällig als bei der COP26 in Glasgow im vergangenen Jahr. Dennoch gibt es Fortschritte, insbesondere in drei Richtungen: die Umsetzung einiger der im letzten Jahr gemachten Zusagen und Initiativen, die zunehmende Konzentration auf Anpassung und Resilienz, sowie das Drängen auf Metriken, Transparenz und Rechenschaftspflicht, insbesondere im Hinblick auf die Verpflichtungen des Privatsektors.

Was die marktorientierte Zusammenarbeit nach Artikel 6 betrifft, so hatten die Vertragsparteien in Sharm El Sheikh Mühe, einen Konsens über die enorme Menge an technischen und verfahrenstechnischen Fragen zu finden, die auf der Konferenz auf der Tagesordnung standen. Doch anstatt sich auf das Wesentliche zu konzentrieren, verstrickten sich die Vertragsparteien wieder einmal in technischen Details und verloren wertvolle Verhandlungszeit, ohne Ergebnisse in wichtigen Fragen wie dem Abbau von Emissionen oder der Entwicklung von Methoden für Artikel 6.4 zu erzielen. 6.4. Auf der anderen Seite sendet die Entscheidung, eine neue Einheit mit der Bezeichnung "mitigation contribution A6.4ERs" einzuführen, eine klare Botschaft an den freiwilligen Kohlenstoffmarkt in einer Zeit, in der nichtstaatliche Klimaschutzmaßnahmen immer wichtiger werden. Dies ist besonders wichtig angesichts der zunehmenden Besorgnis über das Greenwashing von Unternehmen, insbesondere im Zusammenhang mit den Netto-Null-Zielen von Unternehmen und der Rolle, die Emissionsgutschriften dabei spielen können.

Es bleibt abzuwarten, wie sich dieses Signal von der internationalen Regierungsebene auf den weitgehend unregulierten freiwilligen Kohlenstoffmarkt auswirken wird. Dies gilt auch für die auf der COP27 vorgestellten Empfehlungen und Leitlinien zur Verbesserung der Kontrolle und Transparenz nichtstaatlicher Klimaschutzmaßnahmen, wie die Empfehlungen der "United Nations' High-Level Expert Group on the Net Zero Emissions Commitments of Non-State Entities" (HLEG) und die ISO-Leitlinien. Es bleibt abzuwarten, ob diese Empfehlungen von neuen marktorientierten Kooperationsprogrammen berücksichtigt werden, wie dem von den USA angekündigten "Energy Transition Accelerator" (ETA), der private Investitionen zur Beschleunigung des Einsatzes erneuerbarer Energien in Entwicklungsländern kanalisieren soll. Die Bedeutung dieser freiwilligen Leitlinien muss auch vor dem Hintergrund der erstaunlichen Fortschritte bei der Umsetzung des Mechanismus nach Artikel 6.4 gesehen werden. Sowohl SBSTA als auch das Aufsichtsgremium wurden mit einer enormen Menge an Aufgaben betraut, die bis zur COP28 im nächsten Jahr nur schwer zu bewältigen sein werden. Zusammen mit der Entscheidung, weitere Governance-Entscheidungen auf das Jahr 2024 zu verschieben, ist ein leichter Start der Art. 6.4-Aktivitäten nach der COP in Dubai unwahrscheinlicher denn je.

Leider wurde die Frage der Klimafinanzierung in Bezug auf Emissionsminderung und Anpassung im Hinblick auf den künftigen Finanzbedarf und die damit verbundenen Verpflichtungen nicht ausreichend behandelt. Stattdessen sind die Diskussionen über das künftige Ziel der Klimafinanzierung noch nicht abgeschlossen, und die Abschlussentscheidung umfasst lediglich die Bekräftigung früherer Verpflichtungen. Dennoch bot die COP27 einige vielversprechende Aspekte, zum Beispiel die Forderung nach einer Reform der multilateralen Entwicklungsbanken und internationalen Finanzinstitutionen, die das Potenzial hat, einen großen Teil der multilateralen Finanzströme für klimarelevante Zwecke umzuleiten. In diesem Zusammenhang ist es besonders bemerkenswert, dass die Mitgliedsstaaten Druck auf diese Institutionen ausüben sollten. Positiv zu vermerken ist auch, dass beschlossen wurde, einen Dialog zu der Frage aufzunehmen, die globalen Finanzströmen mit einer Entwicklung, die niedrige Emissionen verursacht und klima-resilient ist, in Einklang zu bringen (Artikel 2.1c des Pariser Abkommens). Das multilaterale Format der Just Energy Transition Partnerships (JETPs) klingt vielversprechend, muss aber noch beweisen, dass es in der Lage ist, auch die Aspekte einer gerechten Energiewende zu erfüllen. Schließlich ist zu vermerken, dass die Diskussion über die Definition dessen, was als Klimafinanzierung angerechnet werden sollte, weitergehen wird.

Resilienz und Anpassung wurden schon früh als Kernthemen der COP27 angekündigt - aber das Thema Anpassung kam während der COP nicht so richtig in Schwung. Es schien von den Entwicklungen in Bezug auf Verluste und Schäden überholt und in den Hintergrund gedrängt zu werden. Die Zusagen für die Anpassungsfinanzierung blieben weit unter der Forderung von Glasgow, die Anpassungsfinanzierung zu verdoppeln, zurück. Das Glasgow-Sharm-El-Sheikh-Arbeitsprogramm zum globalen Anpassungsziel hatte Halbzeit, aber die Zeitplanung und Durchführung der bisherigen Workshops und Diskussionen wurden kritisiert. Der schließlich vereinbarte Rahmen für die Verwirklichung des Ziels sowie die Verfolgung der Fortschritte sowie die Bestimmungen für die zeitliche Planung des zweiten Jahres des GlaSS wurden von Expert*innen begrüßt und als substanziell gut mit vielen richtigen Elementen bewertet. Auch hier sind das Arbeitspensum und die potenziellen Probleme, die bis zur COP28 zu bewältigen sind, noch vielfältig.

In Bezug auf Gender war ein zentrales Thema auf der COP27 die Halbzeitüberprüfung des fünfjährigen UNFCCC Gender Action Plan. Es wurden jedoch keine Fortschritte erzielt und es wurde keine Einigung über die Finanzierung der nationalen Anlaufstellen für Gender und Klimawandel erzielt. Die Vertragsparteien werden lediglich allgemein dazu angehalten, die volle, bedeutsame und gleichberechtigte Beteiligung von Frauen an Klimaschutzmaßnahmen zu verstärken und eine geschlechtergerechte Umsetzung und Umsetzungsweise zu gewährleisten. Die Menschenrechte waren während der Gespräche ein Thema, und es gab Proteste der Zivilgesellschaft außerhalb der COP. In der Rahmenentscheidung wird anerkannt, dass die Vertragsparteien bei ihren Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels unter anderem ihre jeweiligen Verpflichtungen in Bezug auf die Menschenrechte, das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt, das Recht auf Gesundheit und die Rechte indigener Völker achten, fördern und berücksichtigen sollten.

9.2 Blick nach vorn

Die mangelnden Fortschritte bei der Eindämmung des Klimawandels in Sharm El Sheik haben einmal mehr die Frage aufgeworfen, ob diese Konferenzen überhaupt einen Sinn haben. Allerdings wäre die Klimapolitik ohne den UNFCCC-Prozess wahrscheinlich in einem noch schlechteren Zustand. Die jährlichen Konferenzen schaffen politische Momente, die den Klimawandel auf die politische Agenda setzen und die Entscheidungsträger*innen dazu zwingen, Rechenschaft über ihr Handeln - oder ihr Nichthandeln - abzulegen. Darüber hinaus hat vor allem das Pariser Abkommen den Bürger*innen und anderen Akteur*innen die nötige Legitimität verliehen, um stärkere Maßnahmen zu fordern. In vielen Ländern wurde die Klimapolitik nicht zuletzt durch Proteste von Bewegungen wie Fridays for Future gestärkt - und diese Bewegungen stützen ihre Forderungen entscheidend auf das Pariser Abkommen. Auch Gerichte beziehen sich in ihren Urteilen zunehmend auf das Pariser Abkommen. Und es ist zu beobachten, dass die prognostizierte Rate der globalen Erwärmung kontinuierlich gesunken ist. Während bei der Verabschiedung des Pariser Abkommens die prognostizierte Erwärmung bis zum Jahr 2100 bei etwa 3,5°C lag, liegt die Prognose heute bei etwa 2,5°C.

Dennoch sind die Fortschritte zu langsam, und in Sharm El Sheikh wurde die Gelegenheit verpasst, den Ehrgeiz und die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen zu beschleunigen. COP27 war nicht die erste COP, die nur wenige Ergebnisse gebracht hat. In Anbetracht des Problemdrucks gibt es jedoch wohl keinen Unterschied mehr zwischen "großen" und "kleinen" COPs. Jede einzelne COP muss so viel leisten, wie es der Prozess zulässt, wenn es noch eine Chance geben soll, die im Pariser Abkommen festgelegte Temperaturgrenze einzuhalten.

Die COP27 hat gezeigt, wie wichtig die Präsidentschaft ist, insbesondere im Vergleich zur COP26. Während die britische Präsidentschaft der COP26 erfolgreich ein ehrgeiziges Ergebnis anstrebte, zeigte die ägyptische Präsidentschaft in Sharm El Sheik wenig Interesse daran, ehrgeizige Ziele zu erreichen.

Wie kann man es beim nächsten Mal besser machen? Eine der wichtigsten Maßnahmen, die die COP ergreifen kann, ist das Senden von Signalen. Derzeit scheint der beste Weg, ein starkes Signal von der COP zu erhalten, darin zu bestehen, mutige Vorschläge für die Rahmenentscheidung zu machen. Auf der COP26 hat das Vereinigte Königreich von Anfang an deutlich gemacht, dass es beabsichtigte, dass die COP "die Kohle auf den Abfallhaufen der Geschichte wirft". Und es war erfolgreich, wenn auch mit einigen Abstrichen, aber nichtsdestotrotz hat die COP26 ein klares Signal für das Ende der Kohle gesetzt. In diesem Jahr versuchte Indien, dies auf alle fossilen Brennstoffe auszudehnen, und erhielt viel Unterstützung. Der Vorschlag hat es zwar nicht in die Rahmenentscheidung geschafft, aber zumindest wurde das Thema diskutiert. Wäre die Konferenz nicht von einem Produzenten fossiler Brennstoffe geleitet worden, wäre es wahrscheinlich noch besser gelaufen.

Nächstes Jahr hat ein anderer fossiler Produzent den Vorsitz inne, so dass die ehrgeizigen Länder selbst die Initiative ergreifen müssen. Das neue Arbeitsprogramm zur Minderung der Treibhausgasemissionen und die GST müssen genutzt werden, um Beiträge und Koalitionen für die Rahmenentscheidung zu finden.

Das unzureichende Tempo, mit dem das Regime das Thema Emissionsminderung angeht, veranlasst viele dazu, nach parallelen Arenen der Zusammenarbeit zu suchen. Dahinter steht die Idee, den universellen Ansatz der UNFCCC-Institutionen - der seit 1994 durch die Unfähigkeit, sich auf Mehrheitsentscheidungen zu einigen, gelähmt wird - durch kleinere Gruppen ehrgeizigerer Länder zu ergänzen, die schneller vorankommen wollen.

In diesem Sinne erneuerte der deutsche Bundeskanzler Olaf Scholz auf der COP27 seinen Plan, einen "Klima-Club" zu gründen, den er auf dem G7-Treffen in Elmau Mitte des Jahres ins Spiel gebracht hatte. Diese Strategie geht auf eine Idee des Wirtschaftswissenschaftlers William Nordhaus zurück, der davon überzeugt war, dass freiwillige Verpflichtungen nicht ausreichen werden, um den erforderlichen Wandel herbeizuführen. Stattdessen sollten ehrgeizigere Länder einen Club bilden, der ehrgeizige Ziele festlegt, die durch klimabezogene Handelszölle unterstützt werden, die auf Importe von Nichtmitgliedern erhoben werden. Langjährige Beobachter*innen des UNFCCC-Prozesses werden der Analyse voll und ganz zustimmen, dass freiwillige Vereinbarungen nicht ausreichen, wenn es darum geht, schwierige wirtschaftliche Entscheidungen zu treffen.¹⁰¹ Dies gilt sowohl für private als auch für öffentliche Akteur*innen. Die Erfahrung zeigt, dass in den meisten Fällen kurzfristige wirtschaftliche und finanzielle Erwägungen den Ausschlag geben werden.

Es ist jedoch fraglich, ob die G7 das geeignete Forum für einen solchen Club ist. Frankreich, Italien und Kanada werden vielleicht mitmachen, aber mit den USA und Japan sind zwei der Länder, die strengen verbindlichen Verpflichtungen am meisten abgeneigt sind, nur schwer zu überzeugen. Im Juni gelang es Deutschland nicht, die Unterstützung der anderen Länder zu erhalten. Der deutschen Regierung könnte geraten werden, ihren Ansatz anzupassen und nach Clubmitgliedern außerhalb der G7 oder G20 zu suchen. Wenn ein solcher Club überhaupt eine Chance haben soll, muss er aus Mitgliedern bestehen, die wirklich ehrgeizig sind und sich auf einen institutionellen Rahmen einigen, der eine dynamische Entscheidungsfindung ermöglicht, vergleichbar mit dem des Montrealer Protokolls über ozonabbauende Stoffe. Dieses wirksamste Umweltabkommen aller Zeiten hat die Welt vor einer Katastrophe bewahrt und ist nach wie vor ein Erfolgsmodell.

Ein weiterer Ansatz, der auf der COP27 einige Beachtung fand, war die Initiative zum Abschluss eines Vertrags über die Nichtverbreitung fossiler Brennstoffe.¹⁰² Vanuatu hatte zuvor den Weg geebnet, indem es ankündigte, ein solches Abkommen in der UN-Generalversammlung zu unterstützen; Tuvalu schloss sich Vanuatu in Ägypten an. Vielleicht hat die Enttäuschung darüber, dass die fossilen Brennstoffe auf der COP27 erneut nicht ausdrücklich als einer der Hauptverursacher des Klimawandels genannt wurden, dazu geführt, dass ein solcher Vertrag außerhalb des UNFCCC-Regimes ein geeigneteres Instrument zu sein scheint, um das Problem an der Wurzel zu packen, indem die fossilen Brennstoffe nach dem Vorbild des Atomwaffensperrvertrags wirksam und gerecht abgeschafft werden.

¹⁰¹ Obergassel, Wolfgang, Christof Arens, Christiane Beuermann, Lukas Hermwille, Nicolas Kreibich, Hermann E. Ott, Meike Spitzner (2020): COP25 in Search of Lost Time for Action. An Assessment of COP25 in Madrid; in: Carbon & Climate Law Review, 14 (2020), 1, pp.3-17, at p.13. DOI: 10.21552/cclr/2020/1/4.

¹⁰² <https://fossilfuel treaty.org/>

Die Initiative stützt sich auf drei Säulen: (1) Nichtverbreitung, (2) gerechter Ausstieg, (3) gerechter Strukturwandel. Bislang wurde der Vorschlag vom Europäischen Parlament, dem Vatikan, der Weltgesundheitsorganisation und mehr als 70 Städten unterstützt. Bislang hat jedoch noch kein großer CO₂-Emittent die Initiative von Tuvalu unterstützt. Ungeachtet dessen verwiesen wie oben ausgeführt mehr als 80 Vertragsparteien in ihren Erklärungen auf die Notwendigkeit eines Ausstiegs aus den fossilen Brennstoffen, zur Bestürzung vieler fand diese Formulierung jedoch keinen Eingang in den endgültigen Text.

Es bleibt abzuwarten, ob es den pazifischen Inselstaaten gelingen wird, andere Regierungen davon zu überzeugen, ein Abkommen zum Ausstieg aus fossilen Brennstoffen zu schließen. In der Zwischenzeit könnten die Pazifikstaaten Zwischenschritte unternehmen, indem sie untereinander ein Abkommen schließen. Sie könnten zum Beispiel ein regionales Abkommen über eine fossilfreie Zone schaffen, das die Förderung und den Transport fossiler Brennstoffe in den Gebieten und Hoheitsgewässern der Mitglieder verbietet. Eine zweite Idee besteht darin, mehr Transparenz zu fördern und ein globales Register für fossile Brennstoffe vorzuschlagen, in dem die Länder verpflichtet sind, alle Informationen über bestehende und geplante fossile Infrastrukturen offenzulegen.¹⁰³ Dies könnten nützliche Schritte auf dem Weg zu einem umfassenderen Abkommen sein, aber auch konkrete Elemente eines Nichtverbreitungsvertrags für fossile Brennstoffe.

Die Initiative von Vanuatu ist nur ein weiteres Zeichen für die wachsende Unruhe der extrem gefährdeten Inselstaaten angesichts der langsamen Verbesserung der Klimaschutzmaßnahmen. Um seine Forderungen nach schnellerem Klimaschutz rechtlich zu untermauern, hat Vanuatu zudem angekündigt, eine Resolution in die UN-Generalversammlung einzubringen, in der der Internationale Gerichtshof um ein Gutachten zum Klimawandel und zu den Menschenrechten gebeten wird. Präsident Vurobaravu wiederholte seine Absicht in einem leidenschaftlichen Appell an die auf der COP27 versammelten Staats- und Regierungschef*innen der Welt.¹⁰⁴ Deutschland gehört zu einer Kerngruppe von Ländern, die diese Strategie unterstützen. Ein vergleichbarer Schritt war auf der COP26 in Glasgow im vergangenen Jahr erfolgt, als Antigua und Barbuda und Tuvalu ankündigten, eine neue internationale Organisation zu gründen, die berechtigt ist, den Internationalen Seegerichtshof in Hamburg um ein Gutachten zu bitten.¹⁰⁵

All diese Initiativen für Maßnahmen außerhalb des UNFCCC sollen das Regime nicht ersetzen, sondern diese universellen Bemühungen ergänzen. Zwar haben die 27 Konferenzen der Vertragsparteien seit 1995 und die unzähligen Treffen dazwischen zu einer deutlichen Abweichung vom "Business-as-usual"-Pfad geführt, doch werden

¹⁰³ See Fergus Green and Harro van Asselt (2022): COP27 flinched on phasing out 'all fossil fuels'. What's next for the fight to keep them in the ground? In: The Conversation, published 21 November 2022. https://theconversation.com/cop27-flinched-on-phasing-out-all-fossil-fuels-whats-next-for-the-fight-to-keep-them-in-the-ground-194941?utm_source=linkedin&utm_medium=bylinelinkedinbutton

¹⁰⁴ <https://www.sprep.org/news/vanuatu-implores-world-leaders-to-vote-for-international-court-of-justice-climate-resolution>

¹⁰⁵ Agreement for the Establishment of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law: <https://commonwealthfoundation.com/wp-content/uploads/2021/12/Commission-of-Small-Island-States-on-Climate-Change-and-International-Law.pdf>

die Grenzen eines konsensbasierten Ansatzes immer deutlicher. Um wirksame Minderungsmaßnahmen auf den Weg zu bringen, bedarf es möglicherweise mehr als nur eines Vehikels.