

MONITOR

NACHHALTIGKEIT NR. 6/2021

COP26: Ein kleiner Fortschritt für den Klimaschutz

Die Ergebnisse der COP26: Aufbruchsstimmung auf den globalen Kohlenstoffmärkten und unbeantwortete Klimafinanzfragen.

Dr. Christian Hübner

- › Die neue multilaterale Sprechfähigkeit zum langsamen Kohleausstieg ist ein politischer Zugewinn der COP26.
- › Neue CO₂-Bilanz- und Transparenzregeln verbessern die Mess- und Vergleichbarkeit des globalen Klimaschutzes.
- › Die Ausbuchstabierung des Artikels 6 des Pariser Klimaabkommens gibt Impulse für den globalen Kohlenstoffmarkt.
- › Zentrale Fragen im Bereich der Klimafinanzierung, Anpassung an den Klimawandel sowie des Themas Schäden und Verluste bleiben zum großen Unmut vieler Schwellen- und Entwicklungsländer unbeantwortet.
- › Die COP wird zur globalen Plattform für Klimaschutzinitiativen, an denen sich die Wirtschaft zunehmend beteiligt. Darunter der *Global Methan Pledge*, *The One Sun One World One Grid* and *Green Grids Initiative*, das Abkommen zur Beendigung der Abholzung von Wäldern bis 2030 oder die *Glasgow Financial Alliance for Net Zero*.
- › Die Vereinbarung der EU und der USA zum Abbau von Zöllen im Stahl- und Aluminiumsektor mit der angestrebten Kooperation gemeinsamer Nachhaltigkeits-Standards in diesem Bereich könnte ein Hinweis auf die Entstehung eines Klima-Klubs sein. Die handelspolitischen Konsequenzen könnten mit Blick auf den EU-CO₂-Grenzausgleich entschärfend wirken.

Inhaltsverzeichnis

Die Klimaverhandlungen - günstige Rahmenbedingungen	2
1,5 Grad und der Glasgow Klimapakt	3
Regeln für den globalen Kohlenstoffmarkt	4
Klimafinanzierung, Anpassung, Verluste und Schäden	5
Initiativen	5
Ausblick	7
Impressum	8
Der Autor	8

Die Klimaverhandlungen - günstige Rahmenbedingungen

Die COP26 in Glasgow war in vielerlei Hinsicht eine ungewöhnliche COP (*Conference of Parties*, Konferenz der Vertragsparteien der UN-Klimarahmenkonvention). So fand sie zunächst aufgrund der Corona-Pandemie mit einem Jahr Verspätung statt. Darüber hinaus verhandelten die Regierungen in einem wirtschaftlichen Umfeld, das von mehr oder weniger klimafokussierten Wiederaufbauprogrammen sowie einer rasanten volkswirtschaftlichen Erholung geprägt ist. Im Vorfeld der COP zeichnete sich zudem, trotz der weltweiten politischen Konzentration auf die Pandemiebekämpfung, eine gewachsene gesellschaftliche Sensibilisierung für den Klimawandel ab. Den Hintergrund dafür bilden vermutlich die immer sichtbaren und häufigeren Klimakatastrophen und die sich stetig verbessernden Erkenntnisse der Klimawissenschaften. Sie zeichnen für die Zukunft ein düsteres Bild, wenn nicht gegengesteuert wird. Der jüngste IPCC-Bericht (Bericht des *Intergovernmental Panel on Climate Change*) legt dies eindrucksvoll dar.

Auch kehrten die USA mit einem klimapolitischen Führungsanspruch auf die Weltbühne zurück. Sie trafen dabei auf China, das mit seinem CO₂-Neutralitätsziel für 2060, der Einführung des größten Emissionshandels der Welt und der Ankündigung, im Ausland keine Kohlekraftwerke mehr zu bauen, ebenfalls klimapolitische Signale sendete. Zudem leitete die EU mit ihrem *Green Deal* und dem massiven *Green Recovery*-Programm einen umfassenden Umbau ihrer Wirtschaft hin zur Klimaneutralität für 2050 ein. Für die COP waren das prägende Rahmenbedingungen.

Das zeigte sich bereits beim G20-Gipfel in Rom, der am Wochenende vor Beginn der Klimaverhandlungen stattfand und diese im Grunde einleitete. Die klimapolitischen Ergebnisse des G20-Gipfels können grob in der Art zusammengefasst werden, dass alle G20-Staaten sich wieder zu den wesentlichen Zielen des Pariser Klimaabkommens bekennen. Ein Ergebnis, das aufzeigt, wie groß die klimapolitische Bedeutung der USA ist. Diese waren unter der Trump-Regierung zwischenzeitlich aus dem Pariser Klimaabkommen ausgetreten und hatten sich in dieser Zeit nicht dazu bekannt.

Zudem läutete der G20-Gipfel eine neue multilaterale Sprechfähigkeit zum globalen Kohleausstieg ein. Zwar umfasst dieser nur das angestrebte Ende der internationalen Unterstützung für den Bau von Kohlekraftwerken, sofern diese keine CO₂-trennenden Technologien verwenden. Das nun überhaupt offen auf höchsten staatlichen Ebenen darüber gesprochen wird, kann als Paradigmenwechsel im globalen Diskurs betrachtet werden, wie sich auf der anschließenden COP zeigte.

1,5 Grad und der Glasgow Klimapakt

Die Ergebnisse der 26. Klimaverhandlungen sind im „Glasgow Klimapakt“ zusammengefasst und umreißen eine Reihe von Themen, die die globale Klimaagenda in den kommenden 10 Jahren prägen werden. Der Pakt bildet einen klimapolitischen Referenzrahmen mit zahlreichen sehr konkreten Aussagen, an denen sich alle 197 Mitgliedstaaten der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC) messen lassen müssen. Zugleich sendet er durch die Ausbuchstabierung wichtiger Teilbereiche des Pariser Klimaabkommens wichtige Signale an die Wirtschaft, die wiederum Anreize für Investitionen in die globale Dekarbonisierung auslösen dürften.

Die messbare Nachvollziehbarkeit des Klimaschutzes äußert sich bereits in der Quantifizierung des Kernziels des Pariser Klimaabkommens. Es fordert die Begrenzung des Anstiegs der durchschnittlichen Erdtemperatur auf 2 Grad gegenüber dem vorindustriellen Niveau sowie die Aufbringung zusätzlicher Anstrengungen, um maximal einen Anstieg von 1,5 Grad zuzulassen. Das Ziel wurde beziffert, indem die globalen CO₂-Emissionen bis 2030 um 45 Prozent im Vergleich zu 2010 sinken sollen und rund um das Jahr 2050 Netto-Null Emissionen erreicht werden müssen. Insbesondere das Klimaziel für 2030 stand im Fokus der politischen Diskussion, da es ein zentraler Zwischenschritt für die Begrenzung des Anstiegs der durchschnittlichen Erdtemperatur auf 1,5 Grad ist.

Bereits 2015, als das Pariser Klimaabkommen beschlossen wurde, wurde festgestellt, dass die damaligen Klimaziele nicht ausreichen, um das 1,5 Grad Ziel zu erreichen. Es wurde deshalb vereinbart, dass die Mitgliedstaaten der UNFCCC in einem Fünf-Jahres-Rhythmus ambitioniertere nationale Klimaziele (*Nationally Determined Contributions*, NDCs) bekannt geben. Die Corona-Pandemie verzögerte diesen Prozess, sodass die meisten Staaten erst im Vorfeld und während der COP26 (2021 statt 2020) ihre NDCs aktualisierten. Gegenwärtig haben ca. 140 Unterzeichnerstaaten des Pariser Klimaabkommens, die ca. 90 Prozent der globalen Emissionen abdecken, langfristige Netto-Null-Ziele für den Zeitraum 2040-2070 angegeben. Darunter sind die großen Emittenten USA (2050), China (2060), EU (2050), Indien (2070), Japan (2050) oder Südkorea (2050). Allerdings besteht eine erhebliche Maßnahmen- und Ziellücke für das Klimaziel 2030. Höchstwahrscheinlich führt dies zu einer Verfehlung des 1,5 Grad Zieles. Hier schließt sich die breite Skepsis darüber an, inwieweit alle in den gegenwärtigen NDCs angegebenen kurzfristigen und langfristigen Maßnahmen tatsächlich umgesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund wurde auf der COP26 ein umfassendes Arbeitsprogramm verabschiedet, das die Staaten dazu bringen soll, bis zur COP27 in Ägypten 2022 aktualisierte und 1,5 Grad-kompatible NDCs einzureichen. Im Zusammenhang mit der Diskussion um neue Minderungsziele zeigte sich auch ein beachtlicher qualitativer Diskurswechsel, der zumindest für den offiziellen Teil der jährlichen

Klimaverhandlungen ein absolutes Novum darstellte. So erhielt der bereits im Vorfeld global immer breiter diskutierte weltweite Kohleausstieg – u.a. auf dem G20-Gipfel am Wochenende zuvor - Einzug in das offizielle COP26-Abschlussdokument. So wurde auf den letzten Verhandlungsmetern als konkrete Maßnahme zur Erreichung der Klimaziele das „Herunterfahren“ der Kohlenutzung sowie die Vermeidung von ineffizienten Subventionen für fossile Brennstoffe gefordert. Auch wenn insbesondere China und Indien stark dafür kritisiert wurden, sich für die abschwächende Formulierung „Herunterfahren“ statt „Ausstieg“ entschieden zu haben, so ist das gerade für diese beiden Staaten ein beachtlicher und signifikanter Fortschritt. Beide gehören zu den größten Kohlekonsumenten der Welt, deren Energieversorgungssicherheit fundamental von der Kohlenutzung abhängt.

Regeln für den globalen Kohlenstoffmarkt

Die COP26 setzte auch Maßstäbe in der Einführung von gemeinsamen Berichts- und Transparenzregeln für die NDCs. Im Kern geht es darum, dass die der UNFCCC gemeldeten NDCs vergleichbar sind und so eine echte globale Bestandsaufnahme möglich ist. Einigen Ländern wird nämlich vorgeworfen, ihre CO₂-Emissionen künstlich herunterzurechnen bzw. die Aufnahmefähigkeit von natürlichen CO₂-Senken, wie Wäldern, hochzurechnen. Nun soll sichergestellt werden, dass CO₂-Emissionen überall gleich gemessen werden. Dafür sollen regelmäßig entsprechende Transparenzberichte sowie ein nationaler Inventarbericht bis 2024 vorgelegt werden, die von Experten überprüft werden. Hinzu kommt die Vereinbarung auf einen gemeinsamen 5-Jahres-Zeitrahmen für die Einreichung der NDCs ab 2031.

Die Einführung von gemeinsamen Berichts- und Transparenzregeln bildet auch die Basis für die Reglementierung von Kohlenstoff- bzw. Emissionsmarktmechanismen. Diese ermöglichen es den Mitgliedstaaten des Pariser Klimaabkommens, Emissionseinsparungen gegenseitig anzurechnen. So können Staaten Emissionseinsparungen direkt von anderen Ländern kaufen und ihren eigenen NDCs hinzufügen. Ein schwieriger Verhandlungspunkt war dabei das Thema Doppelzählungen. So sollen die CO₂-Einsparungen (*Internationally Transferred Mitigation Outcomes*, ITMOs) eines Landes, die an ein anderes Land veräußert werden, nicht mehr der CO₂-Bilanz des Ursprungslands zugeordnet werden können. Diese Forderung wurde erfüllt und wird durch *corresponding adjustments* nachvollziehbar.

Es wird zudem einen – ähnlich dem *Clean Development Mechanism* (CDM) im Rahmen des Kyoto-Protokolls – zentralen Handelsplatz für Emissions-Zertifikate geben. Diese Zertifikate entstehen u.a. durch Emissionsminderungen in Folge von Projekten, die bspw. den Bau von Windkraftanlagen als Alternative zu Kohlekraftwerken fördern. Es wurde zudem vereinbart, dass fünf Prozent der Gewinne aus jedem Handel mit den Emissions-Zertifikaten in die Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen in armen Ländern fließen soll. Hier schließt sich die Vereinbarung an, zwei Prozent der generierten Emissions-Zertifikate stillzulegen.

Es wurde auch eine Lösung für den Umgang mit den Zertifikaten gefunden, die im Rahmen des auslaufenden CDM generiert wurden. Vor allem Unternehmen und öffentliche Institutionen in Schwellenländern verfügen über viele dieser CDM-Zertifikate, deren Preise gegenwärtig sehr gering sind. Diese werden nun teilweise in den Marktmechanismus des Pariser Klimaabkommens übernommen. Das ist keine optimale Lösung, da diese Zertifikate nicht an die neuen Standards heranreichen, auf

sehr alte Projekte zurückgehen und damit keinen zusätzlichen Klimanutzen darstellen. Vor diesem Hintergrund wurde einschränkend festgehalten, dass nur Zertifikate, die nach dem 1.1.2013 emittiert wurden, verwendet werden dürfen und auch nur für das jeweils erste NDCs eines Landes. Letztlich war das der Preis, damit alle Staaten den neuen Kohlenstoffmarktregeln zustimmen.

Die Bedeutung der ausformulierten CO₂-Bilanzierungsregeln im Rahmen des Pariser Klimaabkommens ist nicht zu unterschätzen. Sie senden ein globales Signal an öffentliche und private Akteure, in den Klimaschutz zu investieren und damit potentiell durch die Generierung entsprechender CO₂-Zertifikate Geld zu verdienen. Bereits jetzt bringen sich zahlreiche auf den CO₂-Handel und Nachverfolgbarkeit spezialisierte Unternehmen in Stellung. Es ist absehbar, dass der sich nun bildende globale Kohlenstoffmarkt auch Ausgangspunkt für neue Finanzströme in den Klimaschutz in Entwicklungsländern sein wird.

Klimafinanzierung, Anpassung, Verluste und Schäden

Die Klimafinanzierung war ein weiteres zentrales Thema der COP26. Vor allem das gebrochene Versprechen der entwickelten Länder, ab 2020 bis 2025 jährlich 100 Milliarden USD für den Klimaschutz aufzubringen, sorgte für viel Unmut auf der Seite der Schwellen- und Entwicklungsländer. Die entwickelten Länder gaben an, diese Summe erst ab 2023 aufbringen zu können.

Für die Schwellen- und Entwicklungsländer steht zudem die Finanzierung der Anpassung an den Klimawandel im Vordergrund. Die Forderung nach einer Präzisierung für ein globales Anpassungsziel ähnlich dem 1,5 Grad Ziel wird dabei immer lauter. Auf der COP26 wurde dazu das „Glasgow-Sharm-el-Sheikh Work Programme“ aufgesetzt. Zwei Jahre soll es daran arbeiten, das Thema Anpassung an den Klimawandel insgesamt in der UNFCCC besser zu verankern. Hier schließt sich die Aufforderung an, dass die Finanzhilfen der entwickelten Länder für den Bereich Anpassung an den Klimawandel bis 2025 im Vergleich zu 2019 verdoppelt werden sollen. Außerdem erhielten der Anpassungsfonds und der Fonds für die am wenigsten entwickelten Länder weitere Aufstockungen.

Vor allem die Entwicklungsländer drängten darauf, dass das Thema klimabedingter Schäden und Verluste auf der COP26 verstärkt aufgegriffen wird. Allerdings steht die Formalisierung des 2013 eingerichteten *Warsaw International Mechanism for Loss and Damages* immer noch aus. Stattdessen wurde das Santiago-Netzwerk für Schäden und Verluste operationalisiert. Ein substantielles Vorankommen in diesem Feld scheint schwierig. Es konnte letztlich lediglich ein Glasgow Dialog aufgesetzt werden, der die relevanten Akteure kontinuierlich zusammenbringt, um Lösungen zu erarbeiten.

Initiativen

Neben den offiziellen UNFCCC-Klimaverhandlungen war die diesjährige COP auch Schauplatz zur Vorstellung einer Vielzahl zusätzlicher Klimaschutzinitiativen. Die EU und die USA haben beispielsweise ihre gemeinsame *Global Methan Pledge*-Initiative vorgestellt, der sich mittlerweile mehr als 100 Länder angeschlossen haben. China ist zwar nicht dabei, erklärte aber im Rahmen einer bilateralen Kooperation mit den USA, die viel Aufmerksamkeit erhielt und die Klimaverhandlungen zu einem kritischen Zeitpunkt noch einmal beflügelte, neben vielen anderen Themen auch bei der Methanreduktion zu kooperieren. Das Ziel des *Global Methan Pledge* ist es, den

Methanausstoß bis 2030 im Vergleich zu 2020 um 30 Prozent zu senken. Methan kommt in geringeren Mengen als CO₂ vor, ist aber deutlich klimawirksamer. Es trägt also stärker zur Erderwärmung bei. Die aktuelle Initiative setzt darauf, dass Methan wesentlich schneller in der Atmosphäre abgebaut wird als CO₂. Eine schnelle Reduktion von Methan, das u.a. bei der Erdölgewinnung oder der Landwirtschaft in die Atmosphäre entweicht, könnte so umgekehrt eine schnelle positive Klimawirkung entfalten.

Eine weitere Initiative, die viel Aufmerksamkeit erhalten hat, ist die *One Sun One World One Grid and Green Grids Initiative*. Sie wird von den Regierungen in Indien und Großbritannien angeführt. Die in Indien ansässige Internationale Solar Allianz und die Weltbank sind Partner der Initiative. Ihr Ansatz ist es, durch überregionale Vernetzung von erneuerbaren Energien aus Sonne und Wind zum Klimaschutz und zur Dekarbonisierung der Energieversorgung beizutragen. In einem ersten Schritt soll das indische Stromnetz mit dem Nahen Osten, Südasien und Südostasien verbunden werden. Im Anschluss soll die Verbindung nach Afrika und danach die globale Interkonnektivität hergestellt werden.

Daneben erhielt auch ein Abkommen mit mehr als 100 Unterzeichnerstaaten (darunter Brasilien, Russland, Indonesien und China) zur Beendigung der Abholzung der Wälder bis 2030 viel Aufmerksamkeit. Das Abkommen soll finanzielle Anreize zurückdrängen, die zur Entwaldung führen. Zahlreiche Länder sind bereit, Gelder für das Abkommen bereitzustellen. Außerdem haben sich große Finanzinstitute dazu bereit erklärt, nicht mehr in Unternehmen zu investieren, die die Entwaldung fördern. Das Abkommen gilt als Wegemarke. Es wird aber auch kritisiert, da verpflichtende Kontrollmechanismen fehlen und ein ähnliches Abkommen von 2014 heute als wirkungslos eingestuft wird.

Die COP diente auch als Plattform, um die Einrichtung des *International Sustainability Standards Board (ISSB)* zu verkünden. Der ISSB ist bisher vor allem in der Finanzbranche bekannt. Seine klimapolitische Bedeutung wird aber vermutlich erheblich sein. Die Standards, die das ISSB entwickelt, könnten Einheitlichkeit in den Wildwuchs der gegenwärtigen *Environmental, Social and Governance (ESG)*-Berichte bringen. Damit würden sie einen bedeutenden Einfluss auf zukünftige Investitionsentscheidungen weltweit nehmen.

Einen neuen beachtenswerten klimapolitischen Akzent in punkto Handelspolitik setzte die Vereinbarung der EU mit den USA zum Abbau von Handelszöllen im Stahl- und Aluminiumsektor, die noch auf die Trump-Regierung zurückgehen. Beide verpflichteten sich daneben auf die Förderung von grünem bzw. CO₂-armem Stahl und Aluminium. Dieses Abkommen kann noch ganz erheblich an Bedeutung gewinnen, da es den CO₂-Grenzausgleich der EU betrifft, der zusätzliche CO₂-Abgaben für Güterimporte vorsieht. Gegebenenfalls zeichnet sich hier bereits ein erstes Modell für einen Klima-Klub ab, der einen Lösungsansatz für mögliche Handelskonflikte aufgrund des EU-CO₂-Grenzausgleichs darstellen könnte.

Darüber hinaus gab es noch zahlreiche weitere Initiativen wie die *Movers Coalition* der USA, die *Beyond Oil and Gas Alliance*, die *Glasgow Financial Alliance for Net Zero* oder die Erklärung zum Verbrenner-Aus für Autos ab 2030.

Ausblick

Die Ergebnisse der Klimaverhandlungen von 2021 im schottischen Glasgow waren ein wichtiger Meilenstein zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens. Die neuen ausbuchstabilisierten Transparenz- und CO₂-Bilanzierungsregeln des Pariser Klimaabkommens werden für eine Vielzahl bisher parallel existierender freiwilliger und verpflichtender Emissionshandelsmärkte zu einem konsolidierenden Faktor. Letztlich könnten daraus neue Klimafinanzströme entstehen, wobei es für die Privatwirtschaft attraktiver sein wird, sich am Klimaschutz zu beteiligen.

Ein besonderer politischer Zugewinn der COP26 ist die neue multilaterale Sprechfähigkeit in Form des Herunterfahrens der globalen Kohlenutzung. Diese wird vermutlich im Laufe der kommenden Jahre verschärft. Ob damit eine tatsächlich signifikante Reduktion der Kohlenutzung oder vor allem Investitionen in die Entwicklung von CO₂-trennenden Technologien ausgelöst werden, muss sich aber erst noch zeigen.

Die zahlreichen freiwilligen Initiativen, an denen sich die Privatwirtschaft umfassend beteiligte, zeigen, dass die jährlichen Klimaverhandlungen zu einer wichtigen Wirtschaftskonferenz geworden sind. In der Industrie und insbesondere in der Finanzwirtschaft findet ein Umdenken statt. Dort wird mittlerweile nach neuen Geschäftsmodellen gesucht, die die globale Dekarbonisierung vorantreiben. Es verwundert deshalb nicht, dass die EU und die USA für ihre Vereinbarung zum Abbau von Stahl- und Aluminiumzöllen bei gleichzeitig angestrebter Kooperation für gemeinsame Nachhaltigkeitsstandards in diesem Bereich die COP auswählten. Die Vereinbarung könnte zudem noch von erheblicher Bedeutung für CO₂-intensive Branchen weltweit werden, die aufgrund des geplanten EU-CO₂-Grenzausgleichs mit höheren CO₂-Kosten rechnen müssen.

Zentrale Fragen der Klimafinanzierung, der Anpassung an den Klimawandel sowie des Themas Schäden und Verluste bleiben zum großen Unmut vieler Schwellen- und Entwicklungsländer unbeantwortet. Im Kern geht es um die Frage, ob der Klimapolitik im Bereich der Verringerung von CO₂-Emissionen, der Artikulation eines globalen Anpassungsziels oder der Klärung der Haftung von klimabedingten Schäden und Verlusten eine verbindliche Finanzierung folgt. Diese Themen werden trotz vereinzelter Fortschritte weiterhin eine große Baustelle für zukünftige Klimaverhandlungen sein.

Impressum

Der Autor

Dr. Christian Hübner leitet seit Juli 2019 das Regionalprogramm Energiesicherheit und Klimawandel Asien und Pazifik der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) mit Sitz in Hong Kong SAR, China. Zuvor war er vier Jahre für das Regionalprogramm Energiesicherheit und Klimawandel in Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) mit Sitz in Lima, Peru tätig, nachdem er mehrere Jahre für die KAS in Berlin in der Hauptabteilung Europäischen und Internationale Zusammenarbeit (EIZ) als Koordinator für Umwelt-, Klima- und Energiepolitik gearbeitet hatte.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Dr. Christian Hübner

Leiter des Regionalprogramms Energiesicherheit und Klimawandel Asien und Pazifik
Europäische und Internationale Zusammenarbeit

T +852 288 22 45

christian.huebner@kas.de

Koordination der Publikationsreihe:

Gisela Elsner

Referentin Grundsatzfragen Nachhaltigkeit, Analyse und Beratung

gisela.elsner@kas.de

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).