



# Glasgow, ein Wendepunkt?



## Eine erste Bewertung der COP26

---

*Wolfgang Obergassel  
Christof Arens  
Christiane Beuermann  
Victoria Brandemann  
Lukas Hermwille  
Nicolas Kreibich  
Hermann E. Ott  
Meike Spitzner*

Vom 31. Oktober bis 13. November 2021 fand in Glasgow die 26. Konferenz der Vertragsparteien zur Klimarahmenkonvention (kurz COP26) statt. Während der zweiwöchigen Konferenz beobachteten die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des Wuppertal Instituts die Verhandlungen und legen nun eine erste Analyse der Konferenzergebnisse vor. Anfang 2022 wird das Wuppertal Institut eine ausführliche Analyse zur COP26 vorlegen, die die verschiedenen im Rahmen der Konferenz behandelten Fragen und andere verwandte Themen genauer beleuchtet wird. 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](http://www.wupperinst.org)

### **Autorinnen und Autoren**

*Wuppertal Institut*  
Wolfgang Obergassel  
Christof Arens  
Christiane Beuermann  
Victoria Brandemann  
Lukas Hermwille  
Nicolas Kreibich  
Meike Spitzner  
*ClientEarth Deutschland*  
Hermann E. Ott

### **Kontakt**

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

### **Bildnachweis Titelseite**

1. Reihe, von links nach rechts: Photo by IISD/ENB/<https://enb.iisd.org/media/cop26-01nov2021-l-r-boris-johnson-prime-minister-uk-angela-merkel-federal-chancellor-germany>, Photo by IISD/ENB/<https://enb.iisd.org/media/cop26-01nov2021-joseph-r-biden-jr-president-united-states-america-photo>, Photo by IISD/ENB/<https://enb.iisd.org/media/cop26-02nov2021-view-panel-during-event-photo>, Photo by IISD/ENB/<https://enb.iisd.org/media/cop26-01nov2021-txai-su-rui-climate-activist-brazil-photo> – 2. Reihe, von links nach rechts: Photo by IISD/ENB/<https://enb.iisd.org/media/cop26-05nov2021-doctors-photo>, Photo by IISD/ENB/<https://enb.iisd.org/media/cop26-02nov2021-tuntiak-katan-general-coordinator-global-alliance-territorial-communities>, Photo by IISD/ENB/<https://enb.iisd.org/media/cop26-10nov2021-climate-action-6-photo>, UNFCCC COP26\_3Nov21\_Financing\_KiaraWorth-4 by UNclimatechange (<https://flic.kr/p/2mFV9Sy>) on Flickr, CC BY-NC-SA 2.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/>)

### **Stand**

November 2021

Der Text dieses Werks steht unter der Lizenz *Creative Commons Namensnennung – nicht-kommerziell – keine Bearbeitung* Lizenz 4.0 International | <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



## 1 Einleitung

Die 26. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien (Conference of the Parties, COP) des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) fand vom 31. Oktober bis 13. November 2021 statt. Sie endete fast um Mitternacht mit mehr als einem Tag Verspätung und war damit die sechstlängste COP aller Zeiten.

Die britische COP-Präsidentschaft hatte im Sommer 2021 versprochen, die Klimakonferenz in Glasgow zur "inklusivesten" COP aller Zeiten zu machen. Aber trotz der beträchtlichen britischen Anstrengungen im Vorfeld der COP gab es Kritik, insbesondere zu Beginn der Konferenz. Angesichts der Absage der Konferenz wegen COVID-19 im vorherigen Jahr war die Gewährleistung einer sicheren Veranstaltung eine der wichtigsten Prioritäten. Es wurde über Schwierigkeiten im Vorfeld der Konferenz (COVID-19-Reisebeschränkungen, Visa und Mangel an erschwinglichen Unterkünften), während des Aufenthalts (lange Warteschlangen und eingeschränkter Zugang zum Tagungsort und zu den Verhandlungen, schwieriger Zugang für Menschen mit Behinderungen) und teilweise sogar bei der virtuellen Teilnahme berichtet. Nach Einschätzung eines Sprechers der COP26-Coalition konnte nur ein Drittel der üblichen Teilnehmerzahl aus dem globalen Süden an der COP26 teilnehmen.<sup>1</sup>

Die Konferenz in Glasgow markierte eine symbolische Zwischenstation auf halbem Weg zwischen der Verabschiedung des UNFCCC im Jahr 1992 und dem Jahr 2050, in dem laut IPCC weltweit netto null CO<sub>2</sub>-Emissionen erreicht werden müssen.<sup>2</sup> Nachdem die Welt 1992 beschlossen hatte, den Klimawandel zu bekämpfen, ging die internationale Gemeinschaft zunächst in die falsche Richtung los, denn die globalen Treibhausgasemissionen sind seitdem fast ständig gestiegen. Das Pariser Abkommen als erstes internationales Abkommen, das von allen Ländern ehrgeizige Klimaschutzmaßnahmen verlangt, sollte endlich das Ruder herumreißen und die Welt in die richtige Richtung lenken. Im Folgenden soll eine Bilanz gezogen werden, was das Pariser Abkommen und sein Umsetzungsprozess bis hin zu COP26 bisher tatsächlich erreicht haben.

## 2 Die Konferenz in Glasgow hat den Umfang der erforderlichen Anstrengungen weiter präzisiert

Im Pariser Abkommen beschloss die internationale Gemeinschaft, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur deutlich unter 2°C im Vergleich zum vorindustriellen Niveau und vorzugsweise sogar unter 1,5°C zu halten. Das Abkommen präzisiert damit das oberste Ziel der Klima-Rahmenkonvention, den gefährlichen anthropogenen Klimawandel zu verhindern. Bislang war jedoch nicht festgelegt worden, wo die Gefahrenschwelle liegt. Das Temperaturziel des Pariser Abkommens lieferte diese Spezifikation und übersetzte sie auch in Emissionspfade, indem es festlegte, dass die globalen Emissionen so bald wie möglich ihren Höhepunkt erreichen sollten und

---

1 Matthew Taylor, 'Cop26 Will Be Whitest and Most Privileged Ever, Warn Campaigners' The Guardian (30 October 2021) <<https://www.theguardian.com/environment/2021/oct/30/cop26-will-be-whitest-and-most-privileged-ever-warn-campaigners>> accessed 18 November 2021.

2 IPCC, Global Warming of 1.5°C – An IPCC Special Report (Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 2018) <<https://www.ipcc.ch/sr15/>>.

dass in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts ein Gleichgewicht zwischen Emissionen und Senken erreicht werden sollte.

Die wissenschaftlichen und politischen Diskussionen seit Paris haben das Ziel weiter gestärkt. Bis Paris lag das internationale Ziel bei 2°C, in Paris wurde die 1,5°C-Grenze nur aufgrund des starken Drucks der am stärksten gefährdeten Länder und erst in letzter Sekunde aufgenommen. Doch seit Paris wird die 1,5°C-Grenze immer mehr zum Maßstab für Maßnahmen, insbesondere aufgrund des IPCC-Sonderberichts 2018. Auf der Konferenz in Glasgow wurden die Ergebnisse dieses Berichts schließlich in den diplomatischen Prozess aufgenommen. Noch auf der COP24 in Kattowitz hatte der IPCC-Sonderbericht aufgrund des Widerstands von Saudi-Arabien und den USA unter der Trump-Administration nicht einmal "begrüßt werden" können. Im Gegensatz dazu stellt der Klimapakt von Glasgow die Ergebnisse des IPCC in den Vordergrund und erkennt an, dass die Auswirkungen des Klimawandels bei 1,5°C im Vergleich zu 2°C "viel geringer" sein werden, und "beschließt, die Bemühungen fortzusetzen", um unter 1,5°C zu bleiben (Decision 1/CMA.3, para 21). Noch bemerkenswerter ist, dass in dem Beschluss die Verbindung zwischen langfristigen und kurzfristigen Zielen hergestellt wird. Er unterstreicht die Ergebnisse des Sonderberichts, wonach eine gute Chance, die 1,5°C-Grenze zu erreichen, nur dann gegeben ist, wenn die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2030 um 45 % unter das Niveau von 2010 und bis zur Mitte des Jahrhunderts auf (netto) Null gesenkt werden (ibid, para 22). Der Beschluss von Glasgow stärkt daher die im Pariser Abkommen festgelegten Ziele erheblich und gibt klare Leitlinien für das in diesem Jahrzehnt erforderliche Maß an Ehrgeiz vor.

### 3 Der Ambitionsmechanismus funktioniert – bis zu einem gewissen Grad

Die Konferenz in Glasgow lag nicht nur auf halbem Weg zwischen 1992 und 2050, sondern markierte auch einen wichtigen Meilenstein im sogenannten Ambitionsmechanismus des Pariser Abkommens. 2020 war das erste Mal, dass die Vertragsparteien des Pariser Abkommens neue oder aktualisierte Zusagen für den Klimaschutz, die so genannten Nationally Determined Contributions (NDCs), vorlegen sollten. Im Vorfeld der Pariser Konferenz war klar, dass die ursprünglichen Zusagen der Länder viel zu schwach waren, um den globalen Temperaturanstieg unter 2°C, geschweige denn unter 1,5°C zu halten. Daher wurde in dem Abkommen ein Fünfjahreszyklus zur Stärkung der Ambitionen und der Umsetzung festgelegt. Die Vertragsparteien sollen alle fünf Jahre neue oder überarbeitete NDCs vorlegen. Auf dieser Grundlage wird somit alle fünf Jahre im Rahmen einer globalen Bestandsaufnahme bewertet, welche Fortschritte die Vertragsparteien gemeinsam bei der Erreichung der Ziele des Pariser Abkommens gemacht haben. Die Ergebnisse der GST sollen in die Entwicklung der nachfolgenden NDCs einfließen.

Es lässt sich feststellen, dass der Ambitionsmechanismus bis zu einem gewissen Grad funktioniert hat. Eine große Anzahl von Vertragsparteien hat im Laufe des Jahres 2020/21 verstärkte NDCs vorgelegt<sup>3</sup>, von denen ungefähr die Hälfte ehrgeiziger ist. Allerdings gibt es auch viele Vertragsparteien, die bisher keine neuen NDCs vorgelegt

---

<sup>3</sup> 116 neue oder aktualisierte NDCs wurden bis zum 12. Oktober eingereicht.

haben. Diejenigen, die es gibt, sind auch insgesamt zu schwach, um die Temperaturgrenze des Pariser Abkommens zu erreichen. Laut dem UNEP "Emissions Gaps Report 2021" reduzieren die vor der Konferenz eingereichten NDC-Zusagen die für 2030 prognostizierten Emissionen nur um 7,5 %, während eine Reduzierung um 55 % erforderlich wäre, um das 1,5°C-Ziel von Paris zu erreichen. Zusammengenommen würden die aktualisierten NDCs zu einem Temperaturanstieg von 2,7°C führen.<sup>4</sup> Die COP26 war daher ein entscheidender Moment für mehr Ehrgeiz und Umsetzung. Die britische Präsidentschaft hatte angekündigt, dass das übergeordnete Ziel der Konferenz darin bestehe, "1,5 am Leben zu erhalten", d.h. die Möglichkeit, die 1,5-Grenz einzuhalten, in Reichweite zu halten.

Der Klimapakt von Glasgow stellt "mit ernster Besorgnis" fest, dass die derzeitigen Zusagen dazu führen werden, dass die Emissionen im Jahr 2030 um 13,7 Prozent über dem Niveau von 2010 liegen werden, und startet ein Arbeitsprogramm für schnellere Reduzierungen "in diesem kritischen Jahrzehnt", wobei ein Bericht auf der COP27 im nächsten Jahr vorgelegt werden soll. Außerdem wird ein jährliches Ministertreffen zum Thema "Ambitionen vor 2030" eingeführt, das erste auf der COP27. Der Pakt fordert die Vertragsparteien auf, ihre Ziele bis Ende 2022 zu überprüfen und zu verstärken, wenn dies erforderlich ist, um sie an das Temperaturziel des Pariser Abkommens anzupassen, wobei die unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten zu berücksichtigen sind (Decision 1/CMA.3, paras 25ff). Diese Aufforderung ist eine bemerkenswerte Errungenschaft, da sie eine wesentliche Stärkung der Bestimmungen des Pariser Abkommens darstellt, das nur alle fünf Jahre die Vorlage neuer oder verstärkter NDCs verlangt.

In den letzten Jahren ging der Impuls für ehrgeizige Ziele meist von außerhalb des formellen UNFCCC-Prozesses aus und wurde von Initiativen nichtstaatlicher und subnationaler Akteure vorangetrieben. Um diesen Ehrgeiz zu nutzen, hat der britische COP-Vorsitz neben den formellen Verhandlungen eine Reihe von sektoralen Initiativen mit besonderem Schwerpunkt auf "Kohle, Geld, Autos und Bäume" auf innovative Weise orchestriert. In der ersten Woche der COP beherrschte eine sorgfältig choreografierte Reihe von Ankündigungen die Medienberichterstattung. Und alle oben genannten Schwerpunktbereiche wurden durch mindestens eine wichtige Initiative angesprochen. Die vielleicht herausragendste Initiative betraf die Kohle. Es gab eine Reihe von Verpflichtungen zum Ausstieg aus der Kohle, darunter einige unerwartete Staaten wie die Ukraine, Indonesien, Vietnam und Südkorea. Indien stand nicht auf der Liste der Länder, die den Ausstieg aus der Kohle ankündigten, aber seine Verpflichtung, bis 2030 einen Anteil von 50 % an erneuerbaren Energien zu erreichen, wird die Aussichten der Kohle in diesem Land erheblich beeinflussen. In einer aktuellen Analyse hat das Centre for Research on Energy and Clean Air errechnet, dass nach dem Ende des Glasgow-Zyklus insgesamt 750 Kohlekraftwerke durch Ausstiegsdaten abgedeckt sind, weitere 1600 Anlagen durch eine Neutralitätszusage und nur 170 Anlagen oder 5 % der weltweiten Kohlekraftwerke durch keine der beiden Arten von Verpflichtungen abgedeckt sind. Nur ein Jahr zuvor lag diese Zahl

---

<sup>4</sup> United Nations Environment Programme, 'Emissions Gap Report 2021: The Heat Is On – A World of Climate Promises Not Yet Delivered' (2021) <<https://www.unep.org/emissions-gap-report-2021>> accessed 17 November 2021.

noch bei 2100 Kraftwerken - ein eindeutiger Erfolg, der die katalytische Rolle des COP-Prozesses belegt.<sup>5</sup>

## 4 Regelwerk von Paris fertiggestellt

Die Konferenz in Glasgow hatte auch die Aufgabe, sich auf einige noch offene Fragen zu einigen, um das Pariser Regelwerk fertig zu stellen, darunter die Regeln zur freiwilligen Kooperation zwischen Staaten unter Artikel 6 des Übereinkommens von Paris und gemeinsame Zeitrahmen für die NDCs.

### 4.1 Robuste Verrechnungsregeln für Artikel 6

Artikel 6 ermöglicht es den Vertragsstaaten, bei der Umsetzung ihrer NDCs auf freiwilliger Basis zusammenzuarbeiten. Die Staaten können entweder eine direkte bilaterale oder multilaterale Zusammenarbeit eingehen (unter Artikel 6.2) oder den neuen Mechanismus unter Artikel 6.4 nutzen, der ein Nachfolger des Clean Development Mechanism (CDM) des Kyoto-Protokolls ist und von dem Supervisory Body überwacht wird. Zusätzlich zu diesen beiden marktbasierter Ansätzen sieht Art. 6.8 des Pariser Abkommens die Entwicklung nicht-marktbasierter Ansätze vor.

Die Verabschiedung des Artikel 6-Regelwerks ist ein bedeutender Erfolg der COP26. Insbesondere die Einigung auf Regeln zur Vermeidung der Doppelzählung von Emissionsreduktionen durch eine robuste Verrechnung ist ein entscheidender Durchbruch. Die in Glasgow verabschiedeten Anrechnungsregeln verlangen von den Vertragsstaaten, dass sie alle genehmigten und verwendeten Emissionsreduktionen durch sogenannte "corresponding adjustments" anrechnen: Das Verkäuferland addiert die Menge der übertragenen Emissionsminderungen zu seiner Emissionsbilanz, während das Käuferland die Emissionsminderungen von seiner Emissionsbilanz abzieht. Auf diese Weise wird eine Doppelzählung von Emissionsminderungen wirksam vermieden.

Die Überführung des Clean Development Mechanism in das Pariser Abkommen war ein weiteres strittiges Thema bei den Verhandlungen. Die Nutzung von CDM-Gutschriften für die Umsetzung von NDCs unter dem Pariser Abkommen und die Überführung von CDM-Aktivitäten in den neuen Mechanismus unter Artikel 6.4 waren seit langem zentrale Forderungen großer Entwicklungsländer, insbesondere Brasiliens und Indiens. In Glasgow haben die Vertragsstaaten Regeln verabschiedet, die beide Aspekte des CDM-Übergangs ermöglichen: die Überführung von Projekten und die Nutzung von Zertifikaten. Ein Zugeständnis, das gemacht wurde, um die Unterstützung für die Verabschiedung der umfassenden Verrechnungsregeln zur Vermeidung der Doppelzählung sicherzustellen. In Glasgow einigten sich die Vertragsstaaten darauf, die Übertragung von CDM-Zertifikaten auf Aktivitäten zu beschränken, die ab 2013 registriert wurden. Die genauen Auswirkungen dieses Kompromisses sind schwer vorherzusagen, da sie weitgehend davon abhängen, ob sich für diese Zertifikate tatsächlich Käufer finden werden. Ebenso bleibt abzuwarten, ob die Gastgeberstaaten von CDM-Projekten tatsächlich dazu bereit sein werden, den Übergang

---

<sup>5</sup> CREA, 'Powering Down Coal – COP26's Impact on the Global Coal Power Fleet' (Centre for Research on Energy and Clean Air 2021) <<https://energyandcleanair.org/wp/wp-content/uploads/2021/11/Glasgow-impact-on-coal.pdf>> accessed 16 November 2021.



bestehender Aktivitäten auf den Artikel 6.4-Mechanismus zu genehmigen, da dieser die Umsetzung von corresponding adjustments auslösen würde.

Weitere strittige Punkte waren unter anderem mögliche Abgaben auf den Transfer von Emissionsreduktionen, um Einnahmen für Anpassungsmaßnahmen zu generieren, wie es bereits beim Clean Development Mechanism der Fall war. Das Pariser Abkommen sieht solche "Share of Proceeds" nur für Art. 6.4 vor. Diese Unterscheidung wurde in Glasgow beibehalten. Vertragsstaaten werden bei Nutzung von Artikel 6.2 lediglich "nachdrücklich ermutigt", Mittel für die Anpassung bereitzustellen, während für Artikel 6.4-Maßnahmen die "Share of Proceeds" auf 5 % der erzielten Emissionsminderungen festgelegt wurden. Ergänzt werden diese durch einen finanziellen Beitrag, der vom Art. 6.4-Supervisory Body festgelegt wird. Darüber hinaus sollen alle administrativen Überschüsse des Mechanismus in regelmäßigen Abständen dem Adaptation Fund zugeführt werden.

Alles in allem muss das Artikel 6-Regelwerk als Erfolg betrachtet werden. Es bietet einen robusten Anrechnungsrahmen - wenngleich Unsicherheiten bestehen bleiben, darunter die tatsächlichen Auswirkungen der Regeln zum CDM-Übergang sowie der Regeln für die Anwendung von "corresponding adjustments" durch Länder, die in ihrem NDC ein Einjahresziel festgelegt haben. Eine große Herausforderung wird es sein, den Art. 6.4-Mechanismus in Gang zu bringen, da die Arbeiten hierfür zu einem sehr späten Zeitpunkt aufgenommen wurden. Das Supervisory Body wurde mit einer Vielzahl von Aufgaben betraut, und das Gremium wird ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Entscheidungen mit hoher Integrität und der rechtzeitigen Ausarbeitung grundlegender Governance-Entscheidungen für den Mechanismus finden müssen. Da die Umsetzung der freiwilligen Kooperation unter Artikel 6 nun an Fahrt gewinnt, sind umfassende Anstrengungen zum Aufbau von Kapazitäten erforderlich, um den gleichberechtigten Zugang aller Staaten zu diesen Mechanismen der internationalen Zusammenarbeit zu gewährleisten.

## 4.2 Gemeinsame Zeitrahmen für NDCs

Auf der COP26 konnte auch die Frage nach gemeinsamen Zeitrahmen für die NDCs geklärt werden. Bislang gab es diesbezüglich keine Vorgaben und die aktuellen NDCs unterscheiden sich stark in den Zeiträumen, die sie abdecken. Auf der Konferenz von Kattowitz 2018 hatte man sich darauf geeinigt, dass alle NDCs einen "gemeinsamen Zeitrahmen" ab 2031 abdecken sollten, ohne jedoch die Länge zu spezifizieren. Dieser Punkt war wichtig, da kürzere Zeiträume mehr Druck auf die Länder ausüben, ihre Klimamaßnahmen sofort zu verstärken. Darüber hinaus ermöglichen fünfjährige Zeitrahmen eine bessere Abstimmung mit dem 5-Jahres-Rhythmus der globalen Bestandsaufnahme und den nachfolgenden NDC-Vorlagen. Eine Reihe von Parteien forderte jedoch Flexibilität.

Am Ende gelang es den Parteien, eine Einigung zu erzielen, und sie einigten sich auf einen Zeitrahmen von fünf Jahren. Die Parteien werden "ermutigt", im Jahr 2025 ein NDC mit dem Enddatum 2035 vorzulegen, im Jahr 2030 ein NDC mit dem Enddatum 2040 und so weiter. Allerdings ist "ermutigen" keine rechtlich verbindliche Vorgabe, und der Beschluss bekräftigt auch den national festgelegten Charakter der NDCs. Die Parteien haben sich zwar auf einen gemeinsamen Zeitrahmen geeinigt, sind aber nicht strikt daran gebunden, diesen einzuhalten.

## 5 Gender-Responsivität

Nach jahrzehntelangen globalen Bemühungen und trotz des seit langem bestehenden UN-Gender-Mainstreaming-Gebots hatte es die Verpflichtung, den Gender-Bias der internationalen Klimapolitik systematisch und aktiv zu revidieren nur in die Präambel des PA geschafft. Heute ist zwar ein Enhanced Gender Action Plan unter der UN-Klimakonvention in Kraft, der entsprechende nationale Institutionalisierungen wie nationale Gender and Climate Change Focal Points (GCCFP) für die Klimaverhandlungen, für die Umsetzung und das Monitoring fordert und der in 5 Schwerpunktbereichen Aufwandsanforderungen definiert hat.<sup>6</sup> Dennoch fehlen die grundlegende Ausrichtung der internationalen Klimapolitik auf einen Strukturwandel hin zu nachhaltigen Lebensgrundlagen und entsprechende Verhandlungsstränge weiterhin fast vollständig.

Zudem bleibt selbst die Arbeit der UNFCCC-Gremien weit hinter den Anforderungen zurück. Der UNFCCC-eigene Synthesebericht zur COP26 (FCCC/CP/2021/5) kommt zu dem Schluss, dass mehr als die Hälfte der überprüften Gremien keinerlei Fortschritte zur Aufnahme der fachlich-sachlichen Geschlechterreflektion in ihre Prozesse und inhaltliche Arbeit gemacht haben, die über eine bloße Verbesserung der quantitativen Ausgewogenheit hinsichtlich der sexus-basierten Geschlechterparität hinausgehen.

Darüber hinaus haben Gender-Expert\*innen kritisiert, dass einige der im Rahmen des Pariser Abkommens geförderten „Lösungen“, insbesondere die „marktbasierten“ Ansätze unter Artikel 6, zu „falschen Lösungen“ werden könnten, da sie zwei Elemente beinhalten: zum einen die Verschärfung der intersektional genderhierarchisch ungleichen Chancen und Belastungen, trotz der Bestimmungen zu sozialen und ökologischen Schutzmaßnahmen und eines unabhängigen Beschwerdemechanismus, der jetzt in Glasgow angenommen wurde. Und zum anderen dass sie sich als Fortsetzung des Verschlusses bzw. Sperre gegen tiefgreifendere Transformationen hin zu nachhaltigen gesellschaftlichen Naturverhältnissen erweisen könnten.

## 6 Klimafinanzierung bleibt ein Schwachpunkt

Die Bereitstellung finanzieller Unterstützung durch die Industrieländer für die Entwicklungsländer war stets ein Schwachpunkt der UNFCCC und hat sich seit Paris nicht wesentlich verbessert. Glasgow markierte einen besonderen Tiefpunkt, da die Industrieländer ihr Versprechen, ab 2020 jährlich 100 Mrd. USD bereitzustellen, nicht einhielten, was der Glasgower Klimapakt "mit großem Bedauern" zur Kenntnis nimmt. Immerhin zwang ihr kollektives Versagen die Industrieländer dazu, einen Plan zur Erreichung dieses Ziels zu entwickeln, was sie bisher verweigert hatten. Sie wollen das Ziel jedoch erst mit einer Verzögerung von drei Jahren erreichen, während die Entwicklungsländer sofortige Abhilfe gefordert hatten. Außerdem gibt es jetzt einen detaillierten Prozess zur Festlegung des nächsten Finanzierungsziels für die Zeit nach 2025.

---

<sup>6</sup> UNFCCC, 'Enhanced Lima Work Programme on Gender and Its Gender Action Plan' (2020) Decision 3/CP.25 <[https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019\\_13a01E.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019_13a01E.pdf)> accessed 18 November 2021.



Interessanterweise traten in Glasgow zwei neue Bereiche der Klimafinanzierung ins Rampenlicht: Erstens war die Bereitstellung von Finanzmitteln für Schäden und Verluste eine zentrale Forderung vieler Entwicklungsländer. Die vorgeschlagene Loss & Damage-Fazilität zur Bereitstellung dieser Mittel war aufgrund des Widerstands der USA, der EU und anderer Industrieländer letztlich nicht Teil des Glasgow-Pakts. Auf der nächsten COP soll jedoch ein Dialog aufgenommen werden, und Beobachter sind der Meinung, dass diese Diskussion nicht verstummen und in den nächsten Jahren sogar noch an Bedeutung gewinnen wird.

Zweitens steht die finanzielle Unterstützung des gerechten Strukturwandels auf dem Plan. In dem sehr umstrittenen Absatz, in dem nun der "Abbau" der Kohlenutzung ohne CO<sub>2</sub>-Abscheidung und Speicherung gefordert wird, wird auch "die Notwendigkeit einer Unterstützung für einen gerechten Strukturwandel" anerkannt. (1/CMA.3, Absatz 36). Die "Just Energy Transition Partnership" zwischen Südafrika und Frankreich, Deutschland, Großbritannien, den USA und der EU, die 8,5 Mrd. USD zur Beschleunigung der Dekarbonisierung der südafrikanischen Wirtschaft bereitstellt, ist ein weiteres Beispiel dafür.

## 7 Anpassung weiter gestärkt

Das Pariser Abkommen hat den Stellenwert der Anpassung erhöht, indem es diese als übergeordnetes Ziel in Artikel 2.1 (b) aufnahm und in Artikel 7.1 ein globales Anpassungsziel allgemein beschrieb. Glasgow hat die Anstrengungen für Anpassung in zwei wichtigen Aspekten weiter gestärkt: Erstens einigten sich die Vertragsparteien darauf, den Betrag der für die Anpassung bestimmten Klimafinanzierung bis 2025 auf 40 Mrd. USD zu verdoppeln. Derzeit fließen nur 25 % der Gesamtmittel in die Anpassung, während die Entwicklungsländer stets eine gleichmäßige Aufteilung der von den Industrieländern zugesagten 100 Mrd. USD zwischen Klimaschutz und Anpassung gefordert haben. Die Parteien haben auch den Anpassungsfonds (Adaptation Fund) gestärkt. Der 2001 im Rahmen des Kyoto-Protokolls eingerichtete Fonds sollte ursprünglich aus zwei Quellen gespeist werden: Einnahmen aus dem Handel mit zertifizierten Emissionsreduktionen (CERs) und freiwillige Beiträge. In der Vergangenheit war der Fonds jedoch hauptsächlich von Beiträgen der Vertragsparteien abhängig, da die Einnahmen aus dem CER-Verkauf fehlten. Auf der COP 26 wurde im Rahmen der Diskussionen über die Fertigstellung des Pariser Regelwerks eine neue finanzielle Grundlage für den Anpassungsfonds vereinbart. Mit der Zweckbindung eines Teils der Erlöse für den Anpassungsfonds gemäß Art. 6 (siehe Abschnitt zu Art. 6) wurde die zweite Finanzierungsquelle wiederbelebt. Darüber hinaus machten die Vertragsparteien auf der COP 26 neue Zusagen in Höhe von 800 Mio. USD, was den Anpassungsfonds um 40 % aufstocken würde.

Darüber hinaus wurde ein technisches Arbeitsprogramm, das zweijährige "Glasgow-Sharm el-Sheikh-Arbeitsprogramm zum globalen Anpassungsziel", auf den Weg gebracht, um das im Pariser Abkommen festgelegte "globale Anpassungsziel" genauer zu definieren und zu operationalisieren. In seiner jetzigen Form besteht das globale Anpassungsziel im Wesentlichen darin, sich anzupassen, und bietet daher abgesehen von der Sichtbarkeit des Themas keinen großen zusätzlichen Nutzen.

## 8 Loss & Damage rückt ins Zentrum

Die Begriffe Loss and Damage (Verluste und Schäden) beziehen sich auf die unvermeidlichen Klimawirkungen, an die keine Anpassung mehr möglich ist, wie z. B. Landverluste infolge des Anstiegs des Meeresspiegels. Einer der Hauptstreitpunkte bei den Pariser Verhandlungen war die Frage, ob das Thema Loss and Damage einen eigenen Artikel im Abkommen erhalten sollte oder nicht. Dies wurde erreicht, aber als Zugeständnis an die Bedenken der Industrieländer einigten sich die Parteien in den Beschlüssen zur Verabschiedung des Pariser Abkommens darauf, dass der entsprechende Artikel 8 des Abkommens keine Haftung oder Entschädigung beinhaltet oder eine Grundlage dafür bietet. Trotz dieser Einschränkung kam Loss and Damage auf der COP 26 mit hitzigen Debatten über die Finanzierung auf die Tagesordnung und wird auch bei künftigen COPs als vorrangiges Thema auf der Tagesordnung stehen. Zukünftig werden die Industrieländer Zugeständnisse machen müssen. Mit der Zusage Schottlands und Walloniens, Mittel speziell für die Wiedergutmachung von Loss and Damage bereitzustellen, haben zwei subnationale Regierungen aus Industrieländern als erste mit diesem Tabu gebrochen. Trotz des Rückschlags, dass der Klimapakt von Glasgow keine wirksamere Institution für Loss and Damage vorsieht (siehe Abschnitt Finanzen), steht das Thema nun auf der Tagesordnung der COP 27.

Bereits auf der COP 19 im Jahr 2013 wurde der Warschauer Internationale Mechanismus (WIM) für Loss and Damage als wichtigstes Instrument im Rahmen des UNFCCC-Prozesses zur Vermeidung, Minimierung und Bewältigung von Verlusten und Schäden eingerichtet. Dies wurde durch das Pariser Abkommen bekräftigt und auf der COP 25 in Madrid wurde die Einrichtung des sogenannten Santiago-Netzwerks ergänzend beschlossen. Auf der COP 26 wurde der WIM überprüft. Eine Schlussfolgerung und Priorität insbesondere für die Entwicklungsländer war, dass der WIM und das Santiago-Netz weiter operationalisiert werden sollten, um seine Funktionen zu stärken, z. B. "Austausch und Dialog", aber auch "Aktion und Unterstützung". Obwohl die technischen Arbeiten frühzeitig abgeschlossen wurden, "begrüßte" der Klimapakt von Glasgow lediglich die Ansätze zur Operationalisierung und beschloss, dass das Santiago-Netzwerk Mittel zur Unterstützung der technischen Assistenz bei der Umsetzung seiner Aufgaben erhalten würde. Es wurde ein Folgeprozess eingerichtet, um weitere Modalitäten der Operationalisierung zu erörtern, und das Thema soll auf der COP 27 wieder aufgenommen werden.

## 9 Bewertung des Gesamtfortschritts

Um zu beurteilen, ob die COP26 ein Erfolg war oder nicht, ist die Festlegung des Maßstabs für den Erfolg von entscheidender Bedeutung. Bei der Bewertung der Wirksamkeit internationaler Umweltregelungen werden in der wissenschaftlichen Literatur drei Ansätze unterschieden.<sup>7</sup> Der naheliegendste ist die Problemlösungseffektivität. Mit anderen Worten: Inwieweit begrenzen das Pariser Abkommen und der Klimapakt von Glasgow die globale Erwärmung auf 1,5°C. Mehrere Analysen, unter anderem vom Climate Action Tracker und der IEA, weisen darauf hin, dass die Welt eindeutig nicht auf dem richtigen Weg ist, vor allem nicht auf kurze Sicht. Wenn die

---

<sup>7</sup> Oran R Young, 'Effectiveness of International Environmental Regimes: Existing Knowledge, Cutting-Edge Themes, and Research Strategies' (2011) 108 Proceedings of the National Academy of Sciences 19853.

Effektivität der Problemlösung der Maßstab für den Erfolg ist, ist die COP26 auch der 26. Misserfolg in Folge. Dies deckt sich mit unserer früheren Einschätzung, dass der UNFCCC-Prozess in vielerlei Hinsicht sehr wertvoll ist, aber bisher versagt hat, wenn es um die Verteilung knapper Ressourcen geht.<sup>8</sup>

Zweitens kann die Effektivität des Regimes anhand der Auswirkungen auf die tatsächliche Schaffung von Ergebnissen (entsprechende Politiken und Maßnahmen auf nationaler Ebene) und Resultaten in Form von Verhaltensänderungen bei den Akteuren des Klimaregimes bewertet werden. In dieser Hinsicht sind eindeutig erhebliche Fortschritte zu verzeichnen. Eine aktuelle Analyse des Climate Action Tracker<sup>9</sup> zeigt, wie weit wir gekommen sind. Vor der Verabschiedung des Pariser Abkommens schätzte der CAT, dass wir uns mit den damals geltenden Politiken und Maßnahmen auf einem Pfad in Richtung einer globalen Erwärmung von 3,5 bis 4 °C befänden. Nach Paris wurden beträchtliche Fortschritte erzielt, die derzeitigen politischen Maßnahmen sind nun auf dem Weg zu 2,7°C, wenn alle Zusagen und langfristigen Ziele erreicht werden, steuern wir auf 2,1°C zu, und zum ersten Mal deuten die optimistischsten Szenarien tatsächlich darauf hin, dass die globale Erwärmung bei 1,8°C gestoppt werden könnte. Dies ist ein klares Zeichen dafür, dass das Pariser Abkommen Wirkung zeigt. Es werden beträchtliche Fortschritte erzielt, auch wenn das Tempo des Wandels noch nicht ausreicht, um die Gesamtziele zu erreichen.

Der dritte Ansatz zur Bewertung der Wirksamkeit der Regelungen berücksichtigt die Grenzen dessen, was internationale Regelungen tatsächlich erreichen können, und stellt eine plausible Vorstellung davon dar, wie ein ideales Ergebnis aussehen würde. Unsere obige Analyse sollte im Zusammenhang mit diesem letzten Ansatz gelesen werden. Glasgow war nicht dazu gedacht, ein neues internationales Klimaabkommen von Grund auf auszuhandeln. Es folgt ganz klar der Route des Pariser Abkommens. In diesem Sinne sollte der Maßstab für den Erfolg sein, ob und inwieweit die Mechanismen des Abkommens umgesetzt, gestärkt und als wirksam erwiesen wurden. Auf der Grundlage unserer Analyse können wir erneut zu dem Schluss kommen, dass das Pariser Abkommen ein wertvoller Prozess ist, um das Bewusstsein für die Klimakrise weltweit zu schärfen und internationale, nationale, subnationale und nichtstaatliche Akteure auf der ganzen Welt zum Handeln zu bewegen. In diesem Sinne kann die COP26 in Glasgow als erfolgreich bezeichnet werden.

Allerdings gibt es einige Vorbehalte. Wie beim Pariser Abkommen handelt es sich bei den Errungenschaften der Konferenz in Glasgow im Hinblick auf höhere Ziele weitgehend um Versprechen. Es muss sich daher erst noch zeigen, ob sie einen Wendepunkt hin zu schnellen und steilen Emissionsreduzierungen markiert, die bis 2030 zu Emissionsreduzierungen in der Größenordnung von minus 45 Prozent führen werden. Auch im Bereich der Finanzen brachte die COP26 einige Fortschritte, aber noch keine wirklichen Maßnahmen. Die COP27 in Sharm el-Sheikh wird Aufschluss darüber geben, ob die Weichen tatsächlich neu gestellt wurden - einschließlich des

---

<sup>8</sup> Lukas Hermwille and others, 'UNFCCC before and after Paris – What's Necessary for an Effective Climate Regime?' (2017) 17 Climate Policy 150.

<sup>9</sup> Climate Action Tracker, 'Glasgow's 2030 Credibility Gap: Net Zero's Lip Service to Climate Action' (2021) <[https://climateactiontracker.org/documents/997/CAT\\_2021-11-09\\_Briefing\\_Global-Update\\_Glasgow2030CredibilityGap.pdf](https://climateactiontracker.org/documents/997/CAT_2021-11-09_Briefing_Global-Update_Glasgow2030CredibilityGap.pdf)> accessed 18 November 2021.

erforderlichen Abschieds von gendereinseitigen Perspektiven in der (inter-)nationalen Klimapolitik durch die vereinbarte Überprüfung der Umsetzung des Gender-Aktionsplans.

Dennoch ist dieser Erfolg natürlich kein Grund, sich auf den Lorbeeren auszuruhen. Wenn wir die Grenzen dieses globalen Klimaregimes, das auf Konsens beruht, berücksichtigen, müssen wir darüber nachdenken, wie diese Grenzen durch zusätzliche und ergänzende internationale Vereinbarungen überwunden werden können. Die starke und erfolgreiche Konzentration auf sektorale Initiativen neben den zwischenstaatlichen Verhandlungen seitens der britischen COP-Präsidentschaft lässt vermuten, dass sektorale Ansätze ein besonders fruchtbarer Weg nach vorne sein könnten. Freiwillige Initiativen allein werden jedoch höchstwahrscheinlich nicht ausreichen. Es sollte geprüft werden, wie solche Initiativen weiter gefestigt und institutionalisiert werden können, zum Beispiel in Form von sektorspezifischen Klimateams, die auch eine Rechtsgrundlage haben.

Man könnte auch in Erwägung ziehen, dass regionale Verträge ein ehrgeizigeres und dynamischeres Forum für die internationale Zusammenarbeit bieten könnten, zum Beispiel in Form des pazifischen Klimavertrags (Pacific Climate Treaty), der von Teilen der AOSIS-Gruppe in Erwägung gezogen wurde. Multilaterale Abkommen<sup>10</sup> könnten auch eine Reihe ehrgeiziger Länder einbeziehen, die sowohl größere Emittenten als auch Länder mit geringen Emissionen umfassen, um ein starkes Bündnis auf einem "schnellen Weg" (fast track) zu bilden, das nicht mit der Geschwindigkeit des langsamsten Bootes unterwegs ist. Große Teile der Zivilgesellschaft setzen sich für einen rechtsverbindlichen "Vertrag über die Nichtverbreitung fossiler Brennstoffe" ein, der Zeitpläne für den Ausstieg aus der Nutzung fossiler Brennstoffe, Beschränkungen für die Finanzierung fossiler Projekte und Bestimmungen für einen gerechten Übergang für alle Sektoren, die von einem Ausstieg betroffen sind, enthält.<sup>11</sup>

War Glasgow also ein Wendepunkt? Möglicherweise hat Glasgow tatsächlich den Anfang vom Ende für die Kohle markiert, aber insgesamt sind die Pfadabhängigkeiten in Richtung eines mit Paris unvereinbaren Kurses noch immer stark. Die Tatsache, dass sich mehrere Vertragsparteien gegen eine weitere Runde zur Überarbeitung der NDC im Jahr 2022 ausgesprochen hatten, macht deutlich, dass eine weitere Stärkung der Ambitionen und der Umsetzung kein Selbstläufer sein wird. Dies gilt auch für die Abschwächung der Formulierung in Bezug auf die Kohle im Klimapakt von Glasgow - "Abbau" statt "Ausstieg" aus der Nutzung der Kohle - ganz am Ende der Konferenz. Es wird weiterer politischer Druck auf allen Ebenen erforderlich sein, um die notwendigen Fortschritte zu erzielen. Mit ihren Beschlüssen über das erforderliche kurzfristige Ambitionsniveau hat die Konferenz in Glasgow aber den Akteuren, die sich für ehrgeizigen Klimaschutz einsetzen, neue Instrumente an die Hand gegeben, um die Politik zur Verantwortung zu ziehen.

---

<sup>10</sup> Wolfgang Obergassel, Christof Arens, Christiane Beuermann, Lukas Hermwille, Nicolas Kreibich, Hermann E Ott, Meike Spitzner: 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 DOI: 10.21552/cclr/2020/1/4

<sup>11</sup> Peter Newell and Andrew Simms, 'Towards a Fossil Fuel Non-Proliferation Treaty' (2019) 0 Climate Policy 1.