



Durch die Wüste zu frischem Wasser – nur eine Fata Morgana?



Eine Bewertung der COP28 in Dubai

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

Vom 30. November bis 13. Dezember 2023 fand in Dubai die 28. Konferenz der Vertragsparteien zur Klimarahmenkonvention (kurz COP28) 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

Autor*innen

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

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

Dezember 2023

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



Inhaltsverzeichnis

1 Kernbotschaften	4
2 Einleitung	5
3 Emissionsreduktionen	5
4 Fonds für Verluste und Schäden	7
5 Anpassung	8
6 Klimafinanzierung	9
7 Artikel 6	11
8 Schlussfolgerungen und Blick voraus	13

1 Kernbotschaften

- Im Kern ist der Kampf gegen den Klimawandel ein Verteilungskonflikt. Die Welt hat einen riesigen Vorrat an fossilem Kapital angehäuft, und dieses Kapital wird massiv entwertet werden müssen, um einen lebenswerten Planeten zu erhalten.
- Eine Schlüsselfunktion des UN-Klimaprozesses in diesem Konflikt ist es, Standards für akzeptables Verhalten zu setzen. In dieser Hinsicht haben vor allem die letzten drei COPs wesentliche Fortschritte gemacht. Nach mehr als drei Jahrzehnten UN-Klimaverhandlungen wird endlich darüber diskutiert, was Emissionsminderung eigentlich bedeutet. Mit dem Aufruf zum Übergang weg von fossilen Brennstoffen hat die COP28 dazu beigetragen, dass sich eine neue Norm bildet, die besagt, dass die Nutzung fossiler Brennstoffe nicht länger toleriert werden kann. Mit diesem Ergebnis verschafft die COP28 allen politischen Akteuren eine zusätzliche Legitimation, ihre Bemühungen zu beschleunigen, und sie liefert Klimaschützern Argumente, um entsprechenden Druck auf Regierungen und Unternehmen auszuüben.
- Die Operationalisierung des Fonds für Verluste und Schäden (Loss and Damage) ist ein klarer Gewinn. Der Globale Süden hat jahrzehntelang dafür gekämpft, dass dieses Problem angegangen wird, und nun ist der Fonds da. Aber auch hier wird die Wirkung von der tatsächlichen Umsetzung abhängen. Die anfängliche Kapitalisierung des Fonds kann nur der Ausgangspunkt sein.
- Das Thema Anpassung wurde zwischen dem anfänglichen Erfolg bei Loss and Damage und der Taktik bei den Themen Finanzierung und den Verhandlungen zur globalen Bestandsaufnahme (Global Stocktake) nahezu pulverisiert. Die Verabschiedung des Rahmenwerks für das Globale Anpassungsziel war eine Entscheidung in letzter Minute, aber dieser Rahmen scheint nicht ausreichend, um die erforderliche Orientierung zu bieten und eine Erhöhung der Anpassungsfinanzierung auszulösen.
- Die Entwicklungsländer waren generell enttäuscht über das Fehlen neuer finanzieller Zusagen seitens der reichen Länder. Die fehlende finanzielle Unterstützung war einer der Hauptgründe dafür, dass viele Entwicklungsländer lange zögerten, den Aufruf zum Ausstieg aus fossilen Brennstoffen zu unterstützen. Um sicherzustellen, dass der "VAE-Kompromiss" nicht nur eine Fata Morgana ist, muss die COP29, die bereits als "Finanz-COP" bezeichnet wird, eine massive Aufstockung der finanziellen Unterstützung für Klimaschutz, Anpassung und Schadensbegrenzung bewirken.
- Die Verhandlungen über die marktbasierende Kooperation gemäß Artikel 6 führten in Dubai in eine Sackgasse. Die Parteien waren weder in der Lage, sich auf die Einzelheiten zur weiteren Ausrichtung der bilateralen Zusammenarbeit gemäß Artikel 6.2, noch auf die Umsetzung des Mechanismus nach Artikel 6.4 zu einigen. Angesichts der Mängel in den letzten Verhandlungstexten und der Risiken für die Transparenz und die Umweltintegrität, welche die letzten Texte implizierte, muss die Nichtannahme der Texte als das kleinere Übel angesehen werden.
- Die COP28 brachte eine weitere Welle von Klimaschutzversprechen von Regierungen und Unternehmen. Vielen von ihnen mangelt es jedoch an

Substanz, Transparenz und Rechenschaftspflicht. Die Folgemaßnahmen zu diesen Zusagen müssen massiv verstärkt werden, wenn sie mehr bewirken sollen als nur eine gute Stimmung in der ersten Woche der Konferenz.

2 Einleitung

Das Jahr 2023 war von einer weiteren Serie verheerender extremer Wetterereignisse rund um den Globus geprägt und ist auf dem besten Weg, das wärmste Jahr seit Beginn der Aufzeichnungen zu werden - was die eskalierende Klimakrise einmal mehr deutlich macht. Dennoch ist die Welt in ihrem Kampf gegen den Klimawandel noch immer nicht auf dem richtigen Weg. Im NDC-Synthesebericht des UNFCCC, der kurz vor Beginn der Konferenz veröffentlicht wurde, heißt es, dass die globalen Treibhausgasemissionen nach den derzeitigen nationalen Klimaschutzzielen (Nationally Determined Contributions, NDCs) bis 2030 um 9 Prozent gegenüber 2010 ansteigen werden.

Die COP28 wurde als die entscheidende Gelegenheit für einen Kurswechsel angekündigt, insbesondere durch den Abschluss der ersten globalen Bestandsaufnahme (Global Stocktake, GST) im Rahmen des Pariser Abkommens. Im Rahmen dieses zweijährigen Prozesses wurden die Fortschritte und potenziellen Lösungsansätze für alle Säulen des Klimaschutzes bewertet, von der Minderung der Emissionen über die Anpassung bis hin zu Verlusten und Schäden. Mit dem Abschluss des GST sollte ein klarer Kurs für die Zukunft festgelegt werden, insbesondere als Grundlage für die nächste Runde der NDCs, die 2025 fällig sind. Weitere wichtige Themen der Konferenz waren die Unterstützung der Entwicklungsländer bei klimabedingten Verlusten und Schäden, die Anpassung an den Klimawandel und die allgemeine finanzielle Unterstützung.

Der COP-Präsidentschaft gelang es, die Tagesordnung der Konferenz ohne Streit zu verabschieden und eine frühzeitige Annahme des Beschlusses über den Fonds für Verluste und Schäden zu erreichen. Dieser frühe Erfolg eröffnete der Konferenz die Möglichkeit, sich auf die Frage des Ausstiegs aus der Nutzung fossiler Brennstoffe zu konzentrieren. Allerdings blieben dabei Themen wie Anpassung und Finanzierung auf der Strecke.

3 Emissionsreduktionen

Nach mehr als drei Jahrzehnten UN-Klimaverhandlungen erörtert die UNFCCC nun endlich, was die Eindämmung des Klimawandels tatsächlich bedeutet. Ein zentrales Thema der Konferenz war die Frage, ob von ihr ein Signal für die Notwendigkeit einer grundlegenden Energiewende ausgehen würde, die den schrittweisen Ausstieg aus der Nutzung fossiler Brennstoffe durch die Verbesserung der Energieeffizienz und den Ausbau der erneuerbaren Energien vorsieht. In diesem Konflikt war die fossile Industrie in einer starken Position, da die COP in einem wichtigen Ölförderland stattfand und ein Petro-CEO an der Spitze der Verhandlungen stand. Dennoch gelang es den fossilen Interessen nicht, das Thema aus der endgültigen Entscheidung herauszuhalten, denn mindestens 127 Länder unterstützten die Formulierung, die einen Ausstieg aus der Nutzung fossiler Brennstoffe fordert.

In der endgültigen Entscheidung werden alle Länder aufgefordert, zu einer Reihe von Zielen beizutragen, darunter die "Abkehr von fossilen Brennstoffen in den

Energiesystemen in einer gerechten, geordneten und ausgewogenen Weise, um im Einklang mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen bis 2050 einen Netto-Nullpunkt zu erreichen". Das Zieldatum ist ein klarer Pluspunkt, ein ausdrücklicher Ausstiegsbeschluss ohne Zeitplan wäre wertlos gewesen. Andererseits wird in der Entscheidung auch betont, dass "Übergangskraftstoffe" wie Gas eine Rolle spielen können. Im Wesentlichen ist es der Industrie für fossile Brennstoffe gelungen, einige Schlupflöcher für nichtenergetische Verwendungszwecke zu schaffen, z. B. als Ausgangsstoffe für Chemikalien und Düngemittel, und die Produktion unter dem Deckmantel der "Übergangskraftstoffe" kurzfristig hochzufahren.

Positiv zu vermerken ist, dass die Aufforderung zur Abkehr von fossilen Brennstoffen mit einem Aufruf zum Ausbau der Alternativen einhergeht, d. h. Verdreifachung der Kapazität an erneuerbaren Energien und Verdoppelung bei den Steigerungen der Energieeffizienz bis 2030. Die Entscheidung erfüllt damit viele der Punkte, die die Internationale Energieagentur als entscheidend für die Einhaltung des 1,5-Grad-Grenzwerts bezeichnet hatte, und sendet damit ein starkes Signal für die globale Energiewende.

Weitere erwähnenswerte Punkte sind:

- Der Beschluss wiederholt die Formulierung von COP26 zum Ausstieg aus "unabated" coal power, definiert aber immer noch nicht, was "unabated" bedeutet.
- Bei den Subventionen für fossile Brennstoffe geht der Beschluss dagegen etwas mehr ins Detail, indem er die schrittweise Abschaffung "ineffizienter" Subventionen fordert, die nicht auf Energiearmut oder gerechte Übergänge abzielen. Wobei allerdings "ineffizient" immer noch nicht definiert ist.
- Der Beschluss erkennt die Feststellung des IPCC an, dass die Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 °C ohne oder mit nur begrenzter Überschreitung eine Emissionsreduzierung in der Größenordnung von 43 Prozent bis 2030 und 60 Prozent bis 2035 gegenüber dem Stand von 2019 und das Erreichen von Netto-Null-Kohlendioxidemissionen bis 2050 erfordert. Die Entscheidung legt damit den Maßstab dafür fest, wie ehrgeizig die NDCs, die 2025 vorgelegt werden, insgesamt sein sollten. Künftige Analysen der NDCs, insbesondere der offizielle NDC-Synthesebericht des UNFCCC, werden daher in der Lage sein, sie an diesem Maßstab zu messen.
- Ansonsten sind die Anforderungen an das Follow-up schwach. Der Beschluss wiederholt lediglich die Formulierung von Paris, wonach die Vertragsparteien Informationen darüber vorlegen sollen, wie die Ergebnisse des GST in die Ausarbeitung ihrer NDCs eingeflossen sind. Es wäre von Vorteil gewesen, von den Vertragsparteien zu verlangen, in ihren NDCs detailliert darzulegen, wie sie zu den neuen globalen Zielen für fossile Brennstoffe, Effizienz und erneuerbare Energien beitragen werden. Die Verabschiedung von solch weitergehenden Vorgaben war jedoch nicht möglich, da dies nach Ansicht vieler Länder gegen den national festgelegten Charakter der NDCs verstoßen würde. Nichtsdestotrotz bietet die Vorgabe, die GST-Ergebnisse bei der Entwicklung der nächsten Runde von NDCs zu berücksichtigen, eine Grundlage für inländische Akteure, die Umsetzung der neuen globalen Ziele zu fordern.

4 Fonds für Verluste und Schäden

In einem noch nie dagewesenen Schritt wurde der Beschluss über den Fonds für Schäden und Verluste gleich am Eröffnungstag der COP28 gefasst, und die Vereinigten Arabischen Emirate und Deutschland kündigten sofort eine erste Kapitalisierung des Fonds an (jeweils 100 Millionen USD), weitere Länder folgten. Eine COP-Eröffnung mit Applaus für die Verabschiedung eines Themas, das jahrzehntelang ein Tabu war, wurde nach einem Jahr Vorbereitungsarbeit und aufgrund einer neuen, überraschenden Konferenztaktik der COP-Präsidentschaft möglich.

Die letztjährige COP27 schrieb Geschichte, indem sie sich auf einen Fonds für Verluste und Schäden einigte, der innerhalb eines Jahres handlungsfähig werden sollte. Um eine Entscheidung auf der COP28 vorzubereiten, wurde ein Übergangsausschuss (Transitional Committee) eingesetzt, der die Einzelheiten des neuen Fonds ausarbeiten sollte. In vier regulären Sitzungen wurden die Modalitäten diskutiert, aber noch kein Konsens erzielt. Es bestand die Befürchtung, dass es schwierig werden würde einen Beschluss zu erzielen. Vor diesem Hintergrund fand eine fünfte, außerordentliche Sitzung statt, auf der einige Wochen vor der COP28 ein Entwurf für einen Beschlusstext erarbeitet wurde.

Dieser Entwurf enthielt die folgenden institutionellen Rahmenbedingungen und Regeln: Der Fonds sollte ein Sekretariat haben (Standort nicht festgelegt) und zunächst von der Weltbank verwaltet werden (erste Vierjahresperiode), gleichzeitig aber eine unabhängige Einrichtung im Rahmen des UNFCCC-Finanzierungsmechanismus sein. Das Advisory Board sollte aus 26 Mitgliedern bestehen, wobei die Mehrheit von 14 Sitzen auf die Entwicklungsländer entfallen sollte. Die Fondsstruktur sollte alle vier Jahre von der COP überprüft werden. Alle Entwicklungsländer sollten Zugang zu dem Fonds haben, wobei den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) und den kleinen Inselstaaten ein Mindestbetrag gewährt werden sollte, während der Zugang anderer Länder begrenzt und von ihren eigenen Kapazitäten abhängig sein sollte.

Die Industrieländer sollten die ersten Mittel für den Fonds bereitstellen und sollten "aufgefordert" werden, weitere Beträge zuzusichern. "Andere Parteien" werden "ermutigt", auf freiwilliger Basis Unterstützung zu leisten. Die vorgeschlagene Angliederung an die Weltbank wurde kontrovers gesehen. Unterschiedlich wurde auch der Zugang gesehen: Im Entwurf ist der Zugang aller Entwicklungsländer enthalten, es gab aber auch Positionen, den Zugang auf die am wenigsten entwickelten und am meisten gefährdeten Länder zu beschränken. Der Entwurf des Beschlusstextes wurde jedoch mit einem allgemeinen Konsens angenommen.

Die neue Verhandlungstaktik des COP-Vorsitzes bestand darin, am Abend vor der Eröffnung der COP offiziell einen Beschlusstext auf der Grundlage des vom Übergangsausschuss ausgearbeiteten Entwurfs vorzuschlagen. In der Plenarsitzung zur Eröffnung fragte COP Präsident AL Jaber, ob es Einwände gegen den Text gebe, und da keine erhoben wurden, war er somit angenommen. Damit wurde eine Wiederaufnahme der möglicherweise sehr kontroversen Verhandlungen über die Einzelheiten des Fonds im Verlauf der Konferenz vermieden. Ein spezifisches Detail

weist auf mögliche weitere Konflikte hin, so soll der Name des Fonds im Advisory Board verhandelt werden. Da die USA historisch gesehen das Konzept von Verlusten und Schäden nicht akzeptieren, sprachen die USA konstant von einem „Klimafolgenbewältigungsfonds“ anstelle eines Fonds für Verluste und Schäden.

Weitere Ergebnisse waren:

- Bis zum Ende der COP28 sagten die Industrieländer insgesamt 770,6 Millionen USD für den Fonds zu. Dies ist ein Anfang, die Schätzungen beispielsweise der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung zeigen den Bedarf an Finanzierung für Verluste und Schäden auf: der Bedarf im Jahr 2030 wird auf 580 Mrd. USD geschätzt.
- Neben dem Fonds wurde beschlossen, dass das Sekretariat des Santiago-Netzwerkes beim UN-Büro für Katastrophenvorsorge (UNDRR) und dem UN-Büro für Projektdienste (UNOPS) angesiedelt wird. Die Aufgabe des Netzwerkes ist es, den Austausch von technischem Know-how zur Bewältigung von Verlusten und Schäden zu ermöglichen.

5 Anpassung

Nach kontroversen Verhandlungen, die auch von taktischen Verzögerungen geprägt waren, wurde ein Rahmenwerk für das Globale Anpassungsziel verabschiedet. Dieser ist allerdings noch sehr vage formuliert und erscheint nicht ausreichend konkret, um die erforderliche Orientierung zu bieten und eine Erhöhung der Anpassungsfinanzierung auszulösen.

Als Gegenstück zum 1,5°Celsius-Temperaturziel wurde auch das globale Anpassungsziel mit dem Pariser Abkommen auf COP21 im Jahr 2015 verabschiedet, um die gleiche Bedeutung von Minderung und Anpassung im Abkommen zu verankern und das Thema Anpassung sichtbarer zu machen. Wie im Pariser Abkommen formuliert, lautet das globale Anpassungsziel jedoch im Wesentlichen: Anpassung ist notwendig. Auf Betreiben der afrikanischen Vertragsparteien wurde auf der COP26 das zweijährige Glasgow-Sharm el Sheik (GlaSS) Arbeitsprogramm ins Leben gerufen, um einen spezifischeren Rahmen für das Globale Anpassungsziel zu entwickeln. Seine Aufgabe bestand darin, Anpassungsthemen, -ziele und -indikatoren sowie methodische Fragen zu erarbeiten. Mehr Transparenz sollte es Vertragsparteien und relevanten Organisationen ermöglichen, Anpassungsfortschritte gezielter und besser vergleichbar zu verfolgen und zu messen.

Auf der COP28 wurden die Verhandlungen zum globalen Anpassungsziel zum Spielball unterschiedlicher Verhandlungsinteressen, fast schon zur Verhandlungsmasse. Einerseits strebten die G77 und China die Aufnahme eines Finanzierungsziels in das Rahmenwerk an, während die Industrieländer generell für inhaltliche Fortschritte offen waren, sich aber weigerten, die Anpassungsfinanzierung dort einzubeziehen. Sie vertraten den Standpunkt, dass die Anpassungsfinanzierung generell im Rahmen der Finanzierungsthemen auf der COP29 im nächsten Jahr verhandelt werden sollte (New Collective Quantified Goal).

Auf der anderen Seite lehnten die Industrieländer die Forderung der Entwicklungsländer ab, das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen

Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten (CBDR-RC) anzuerkennen. Das Beharren insbesondere der arabischen Gruppe auf dem CBDR-RC-Prinzip wurde auch als taktischer Schachzug angesehen, um Fortschritte zu blockieren und die Kluft zwischen den Vertragsparteien aus Entwicklungs- und Industrieländern aufrechtzuerhalten, um ein gemeinsames Ergebnis der globalen Bestandsaufnahme zu verhindern.

Infolgedessen wurde erst zwei Tage vor dem Ende der COP 28 ein Entwurf für einen Beschlusstext vorgelegt. In zwei Verhandlungsrunden wurde der Beschlusstext sogar noch schwächer als der umstrittene Entwurf und erwähnte nur allgemein die Grundsätze des UNFCCC und des Pariser Abkommens sowie den Bedarf und die Lücken bei der Anpassungsfinanzierung.

Die Ergebnisse waren im Einzelnen:

- Es wurde ein Rahmenwerk für das globale Anpassungsziel angenommen: Die Parteien einigten sich darauf, dass die Themen Wasser, Ernährung, Gesundheit, Ökosysteme, Infrastruktur, Armutsbekämpfung und kulturelles Erbe abgedeckt werden. Der Beschluss enthält einige allgemeine Ziele und den Start eines zweijährigen Arbeitsprogramms für Indikatoren zur Messung der Fortschritte bei der Verwirklichung dieser Ziele.
- Die Beschlüsse zur Anpassung an den Klimawandel blieben auch aufgrund der politischen Blockade weitgehend vage. Fragen zur Finanzierung der Anpassung wurden in die Zukunft verlagert.
- Die wachsende Lücke in der Anpassungsfinanzierung wurde „mit Sorge“ zur Kenntnis genommen. Die Industrieländer sollten einen Bericht darüber erstellen, wie die Anpassungsfinanzierung bis 2025 (ausgehend vom Stand von 2019) verdoppelt werden kann.
- Der Anpassungsfonds verfehlte das Ziel von 300 Mio. USD - nur etwas mehr als die Hälfte (187,7 Mio. USD) wurde dieses Jahr aufgebracht.
- Das Ergebnis zur globalen Bestandsaufnahme besagt, dass bis 2030 jährlich 215 bis 387 Mrd. USD für die Anpassung in Entwicklungsländern benötigt werden. Im GAP-Bericht der UNEP über die Anpassung an den Klimawandel wird der Finanzbedarf der Entwicklungsländer für die Anpassung an den Klimawandel als 10- bis 18-mal höher angegeben als die derzeitigen öffentlichen Finanzströme aus den Industrieländern. Im Jahr 2021 ist die Anpassungsfinanzierung im Vergleich zu 2020 sogar um 14 Prozent zurückgegangen (letztes Berichtsjahr im UNEP-Bericht).

6 Klimafinanzierung

Diskussionen über die konkrete Umsetzung spielten auch auf der COP28 eine große Rolle. Der Global Stocktake unterscheidet zwischen drei Hauptaspekten der Umsetzung: "Finanzierung", "Technologieentwicklung und -transfer" sowie "Kapazitätsaufbau". Insbesondere die Bereitstellung von Finanzmitteln ist bei jeder COP ein zentraler Streitpunkt mit mehreren Konfliktlinien.

Erstens spiegelt der UNFCCC-Prozess in weiten Teilen immer noch die wirtschaftlichen Realitäten der 1990er Jahre wider. Er unterscheidet klar zwischen Industrieländern als Geber von Klimafinanzierung auf der einen Seite und

Schwellen- und Entwicklungsländern, die entweder nicht zur Zahlung verpflichtet sind oder Klimafinanzierung erhalten, auf der anderen Seite. Da sich die wirtschaftlichen Gegebenheiten und Emissionen in den letzten 30 Jahren verändert haben, verteidigen Schwellenländer wie China ihre Position, nicht zahlen zu müssen, während die Industrieländer fordern, dass auch sie zahlen sollten. Die "Brandmauer" zwischen den traditionellen "entwickelten" und "Entwicklungsländern" wurde jedoch durch den Beitrag der UEA in Höhe von 100 Millionen USD für den neuen Fonds für Verluste und Schäden durchbrochen. Es wird erwartet, dass dies einen Präzedenzfall für weitere finanzielle Beiträge der Entwicklungs- und Schwellenländer schafft.

Zweitens reicht die bereitgestellte Klimafinanzierung für die Entwicklungsländer nicht annähernd aus, um den Bedarf für Emissionsminderung, Anpassung sowie Verluste und Schäden zu decken. Gleichzeitig wurde nicht einmal das kollektive quantifizierte Ziel für die Klimafinanzierung erreicht, bei dem sich die Industrieländer verpflichtet haben, von 2020 bis 2025 jährlich 100 Milliarden USD bereitzustellen. Auf der COP28 wurden die Verhandlungen über ein neues kollektives quantifiziertes Ziel zur Klimafinanzierung fortgesetzt, und es ist geplant, sie auf der COP29 im nächsten Jahr abzuschließen.

Drittens wird die Klimafinanzierung häufig in Form von Krediten bereitgestellt, die zu einem bestimmten Zeitpunkt mit Zinsen zurückgezahlt werden müssen. Dies übt zusätzlichen Druck auf den knappen fiskalischen Spielraum vieler Entwicklungsländer aus. Daher fordern die Entwicklungsländer, dass die Klimafinanzierung größtenteils in Form von Zuschüssen (keine Rückzahlung) oder Kredite zu Vorzugsbedingungen (Darlehen zu niedrigeren Zinssätzen) sowie in Form eines Schuldenschnitts gezahlt wird.

Viertens haben die Entwicklungsländer und insbesondere die Bridgetown-Initiative eine Reform der Finanzinstitutionen gefordert, um mehr Klimafinanzierung freizusetzen. Zu den Reformvorschlägen für die Weltbank gehören eine Senkung der Eigenkapitalquote, ein neuer "Portfolio-Garantie-Mechanismus", bei dem Industrieländer Garantien geben können, was die Belastung für die öffentlichen Haushalte verringert, sowie eine "klimaresistente Schuldenklausel", bei der die am wenigsten entwickelten Länder die Rückzahlung von Darlehen im Falle klimabedingter Verluste und Schäden aussetzen können.

Insgesamt blockierten die Industrieländer alle Forderungen der Entwicklungsländer nach verstärkter finanzieller Unterstützung. Dies erschwert die Diskussionen über den Ausstieg aus der Nutzung fossiler Brennstoffe, da die meisten Entwicklungsländer nicht in der Lage sein werden, einen solchen Ausstieg ohne starke Unterstützung umzusetzen. Da die Verhandlungen über das neue kollektive quantifizierte Ziel jedoch erst im nächsten Jahr abgeschlossen werden sollen, war es immer unwahrscheinlich, dass die Industrieländer neue Verpflichtungen vorziehen würden. In diesem Zusammenhang erwähnt der GST mehrere Schlüsselaspekte, bleibt aber recht vage, wenn es um die konkrete Bereitstellung von Klimafinanzierung geht:

- Konkrete Zahlen zum Bedarf bei der Klimafinanzierung: 5,8 - 5,9 Billionen USD bis 2030 für die Umsetzung der NDC in den Entwicklungsländern; 4,3

- Billionen USD pro Jahr für saubere Energie bis 2030; 5 Billionen USD pro Jahr bis 2050, um Netto-Null-Emissionen zu erreichen;
- Aufstockung der nicht-schulden bezogenen Finanzmittel (Zuschüsse oder Kredite zu Vorzugsbedingungen) für Entwicklungsländer, die von den Industrieländern bereitgestellt werden sollten und von anderen Parteien freiwillig bereitgestellt werden können;
- Reform der multilateralen Finanzarchitektur, insbesondere der Weltbank, und Aufstockung der Klimafinanzierung, insbesondere durch Zuschüsse und konzessionäre Instrumente;
- Die Industrieländer werden nachdrücklich aufgefordert, die Zusage von 100 Milliarden USD zu erfüllen;
- Finanzakteure werden aufgefordert das Risiko von Investitionen bei der Klimafinanzierung in Entwicklungsländern zu verringern und sie allen Regionen der Welt zugänglich zu machen.

7 Artikel 6

Die Verhandlungen über die marktbasierende Kooperation nach Artikel 6 fanden zu einer Zeit statt, in der die Kohlenstoffmärkte wegen ihrer mangelnden Integrität und ihres Missbrauchs für Greenwashing über das Jahr verteilt mehrfach stark kritisiert wurden. Zwei Jahre nachdem mit der Verabschiedung des Artikel 6-Regelwerks in Glasgow ein großer Schritt in Richtung Umsetzung gemacht wurde, hatten die Delegierten auf der COP28 die Aufgabe, verschiedene offene Fragen weiter zu präzisieren. Diese scheinbar technischen Aspekte erwiesen sich im Laufe der Verhandlungen jedoch als hochpolitisch. Bei Artikel 6.2 drehten sich die Diskussionen beispielsweise um die Art der Zusammenarbeit und die Frage, wie die Umweltintegrität gewährleistet werden kann. Bei den Verhandlungen über den Mechanismus nach Artikel 6.4 debattierten die Vertragsparteien vor allem über die Empfehlungen des Artikel 6.4 Aufsichtsgremiums (Article 6.4 Supervisory Body) bezüglich der Grundsätze für die Methodik und die Einbeziehung von Removals in die Mechanismen.

Zu Beginn waren die Delegierten optimistisch und einzelne Standpunkte stimmten in einigen Bereichen überein, doch nach etwa der Hälfte der Konferenz wurden die Meinungsverschiedenheiten in zentralen Fragen sowohl zu Artikel 6.2 als auch zu Artikel 6.4 deutlicher und verhinderten letztlich die Verabschiedung der entsprechenden Entscheidungen.

- Die Verhandlungen zu Artikel 6.2 waren insbesondere durch zwei gegensätzliche Positionen geprägt: Die USA und andere Staaten setzten sich für ein offenes System ein, das auf der durch den freiwilligen Kohlenstoffmarkt geschaffenen Infrastruktur aufbaut. Die EU und ihre Partner hingegen plädieren für ein stärker zentralisiertes System mit einem internationalen Transaktionsregister als Kernstück und hohen Mindeststandards für Minderungsaktivitäten.
- Die Vertraulichkeit im Bereich der kooperativen Ansätzen erwies sich einmal mehr als ein zentraler Knackpunkt der Verhandlungen: Der letzte von den Ko-Vorsitzenden vorgeschlagene Text enthielt keine Beschränkungen für die Parteien, Informationen als vertraulich zu bezeichnen. Die Annahme dieses Textes hätte es den Vertragsparteien ermöglicht, bestimmte Informationen

ohne Begründung als vertraulich zu bezeichnen, was die Transparenz insgesamt ernsthaft untergraben würde.

- In Bezug auf Artikel 6.4 standen die Vertragsparteien vor der Aufgabe, endgültige Entscheidungen zu treffen, um den Artikel 6.4-Mechanismus funktionsfähig zu machen. Dazu gehört vor allem eine Entscheidung über die Leitprinzipien für die Entwicklung von Methoden zur Berechnung der Emissionsreduktionen und zur Gewährleistung der Zusätzlichkeit der Maßnahmen nach Artikel 6.4.
- Die vom 6.4 Supervisory Body kurz vor der COP vorgelegten Empfehlungen zu den Methoden stellten für viele Vertragsparteien zwar eine annehmbare Grundlage dar; doch einige Vertragsparteien betrachten diese und die Beschlüsse über die Einbeziehung von Removals als ein inakzeptables Gesamtpaket. Die Einbeziehung sowohl naturbasierter als auch technologiebasierter Removals erwies sich einmal mehr als eine so komplexe Aufgabe mit ihren Knackpunkten bezüglich Dauerhaftigkeit, Umkehrungen und Lecks, dass ein Konsens nicht zu erreichen war.

Die endgültigen Kompromisstexte wurden am Abend des 12. Dezember veröffentlicht, aber auch bei nächtlichen Diskussionen konnten die Parteien letztlich keine gemeinsame Basis finden. Die intensiven Verhandlungen konnten die Kluft zwischen den Ländern, die ein System mit einem Höchstmaß an Flexibilität anstrebten, und den Ländern, die einen stärker zentralisierten Ansatz forderten, um die Transparenz, die Umweltintegrität und die messbaren Beiträge zur Steigerung der Ambitionen des Pariser Abkommens zu erhöhen, nicht überbrücken.

Angesichts der Schlupflöcher und Schwachstellen in den Textvorschlägen zu Artikel 6.2 und 6.4 konnte durch ihre Nichtannahme weiterer Schaden verhindert werden. Aber was sind die Folgen dieses No-Deals für die Kohlenstoffmärkte? Nach einem Jahr schlechter Presse und starkem Imageschaden hätte die Verabschiedung eines robusten Rahmens für Artikel 6.4 eine Orientierung auch für den freiwilligen Kohlenstoffmarkt geboten, während eine Entscheidung über kooperative Ansätze wiederum einen Weg aufgezeigt hätte, wie Länder und private Akteure Artikel 6.2 nutzen können. Da diese Signale von der internationalen Ebene nun zunächst ausbleiben, werden Initiativen und Kooperationen außerhalb des UNFCCC noch wichtiger. Auch die nationalen Regierungen werden eine Schlüsselrolle bei der Orientierung des Marktes spielen müssen. All das könnte jedoch die Fragmentierung des Marktes verstärken.

Generell haben die Verhandlungen erneut gezeigt, wie umstritten die Kohlenstoffmärkte sind. Die Tatsache, dass kein Konsens über deren Rolle gefunden werden konnte, könnte auch die Stimmen derjenigen stärken, die eine verstärkte Konzentration auf alternative Wege zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen fordern. Nämlich solche, die nicht den Transfer von Kohlenstoffgutschriften beinhalten. Im Gegensatz zu den Verhandlungen der Art. 6.2 und 6.4 konnten allerdings die Delegierten in Dubai bei Artikel 6.8 einige Fortschritte erzielen und sich auf die nächsten Schritte für nicht-marktwirtschaftliche Ansätze einigen. Angesichts dieses Fortschritts kann man hoffen, dass dieser Geist auf die nächsten Artikel 6-Verhandlungen in Bonn übergreift, wo die Themen wieder aufgegriffen werden.

8 Schlussfolgerungen und Blick voraus

Nachdem drei Jahrzehnte lang hauptsächlich in abstrakter Form über die Emissionsreduzierung diskutiert wurde, konzentriert sich der UNFCCC-Prozess nun endlich darauf, wie diese tatsächlich erreicht werden können, und benennt den Elefanten im Raum. Die COP26 leitete diesen Diskussionsprozess ein, als der damalige britische Premierminister Boris Johnson das Ziel formulierte, "die Kohle in die Geschichte zu verbannen". Als Ergebnis wurde auf COP26 das erste Mal in einer COP-Entscheidung direkt ein fossiler Brennstoff benannt ("Herunterfahren der Kohlekraft"), der Beschluss rief darüber hinaus zur Steigerung der Energieeffizienz und zum Ausbau der erneuerbaren Energien auf. Letztes Jahr in Sharm el Sheikh schlug Indien vor, "aus allen fossilen Brennstoffen auszusteigen". Dieser Vorschlag wurde heftig diskutiert, fand aber keinen Eingang in den Verhandlungstext. In Dubai stand die Frage des Ausstiegs aus fossilen Brennstoffen nun im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzungen.

Im Kern ist der Kampf gegen den Klimawandel ein Verteilungskonflikt. Jedes Unternehmen und jeder Staat, dessen Geschäftsmodell auf der Nutzung fossiler Brennstoffe beruht, muss sich entweder grundlegend ändern oder - im Falle von Unternehmen - verschwinden. Der Großteil der nachgewiesenen Reserven an fossilen Brennstoffen wird unter der Erde bleiben müssen. Der UNFCCC-Prozess hat seine Vorzüge, wenn es darum geht, politische Bedeutung und Legitimation zu schaffen. Aber er ist aufgrund seines konsensorientierten Charakters nicht in der Lage, für eine gerechte Verteilung der knappen Ressourcen zu sorgen. Dies muss in anderen, bereits bestehenden oder noch zu entwickelnden Foren geschehen.

Es ist jedoch genau eine der Schlüsselfunktionen des UNFCCC-Prozesses, den Befürwortern des Klimawandels in diesem Verteilungskonflikt Argumente zu liefern. Der Prozess setzt den Maßstab für das erwartete Verhalten von Regierungen und anderen Akteuren. Aufbauend auf dem Pariser Abkommen hat die COP28 ein überraschend klares Signal gesendet, dass die Nutzung fossiler Brennstoffe enden muss. Wie stark die Formulierung ist, ist eine Frage der Interpretation. Während die Formulierung "Übergang weg von fossilen Brennstoffen" offenbar akzeptabler war als "Ausstieg", meinten einige Beobachter, dies sei eine klare Ausstiegsformulierung. Auch wenn dies die großen Erdölländer wahrscheinlich nicht dazu verleiten wird, ihr lukratives Geschäftsmodell aufzugeben, so wird es sicherlich Auswirkungen auf Investitionen haben. Und es gibt den Befürwortern des Klimaschutzes einen neuen Aufhänger, um gegen die Nutzung fossiler Brennstoffe in Ländern vorzugehen, die davon weniger abhängig sind.

Das Pariser Abkommen wurde mit einem Sperrklinkenmechanismus (ratchet mechanism) entworfen, der dazu beitragen sollte, die Ziele im Laufe der Zeit schrittweise zu erhöhen und ein Zurückfallen hinter frühere Ziele zu vermeiden. Die GST ist gewissermaßen die Sperrklinke, die ein Zurückfallen verhindert. Dies gilt nicht nur in politisch-technischer Hinsicht, sondern auch in Bezug auf die Erfassung und Institutionalisierung der sich entwickelnden Normen im globalen Kontext. Nach zwei Wochen sehr öffentlicher Auseinandersetzungen über den Ausstieg aus fossilen Brennstoffen wird es sehr schwer . wenn nicht gar unmöglich - sein, zu einer Welt

zurückzukehren, in der Investitionen in fossile Brennstoffe die Norm und nicht die Ausnahme sind.

Die COP erinnerte die Vertragsparteien auch daran, dass sie neue NDCs "mindestens 9-12 Monate" vor COP30 im November 2025 vorlegen müssen. Es wird der ultimative Test sein, ob der Mechanismus funktionieren wird oder nicht, ob also diese neuen Zusagen wesentlich ehrgeiziger sind als die derzeitigen (was sie sein müssen, wenn die Welt innerhalb des für den Menschen bewohnbaren Temperaturbereichs bleiben soll).

Doch selbst dann wird diese neue Norm nur mit der Bereitstellung massiver Ressourcen umgesetzt werden können. Neben den Säulen des fossilen Ausstiegs, der Effizienz und der erneuerbaren Energien besteht die vierte zentrale Säule der Internationalen Energieagentur (IEA) darin, die Investitionen in saubere Energien in den Schwellenländern massiv zu erhöhen. Die Nichtregierungsorganisationen forderten ebenfalls einen "vollständig finanzierten" Ausstieg aus der Nutzung fossiler Brennstoffe. In diesem Punkt hat die COP28 nichts gebracht, da die Industrieländer alle Forderungen nach einer angemessenen Unterstützung des Ausstiegs aus der fossilen Energie blockierten.

Im Hinblick auf die Verhandlungsdynamik war dies zu erwarten, da das neue kollektive quantifizierte Ziel zur Klimafinanzierung erst im nächsten Jahr verabschiedet werden soll. Doch nun muss die Finanzierung der globalen Energiewende in den Mittelpunkt gerückt werden. COP29 muss die Konferenz sein, auf der der "VAE-Konsens" mit angemessenen Mitteln untermauert wird. Andernfalls wird sich die Aussicht, nach der Durchquerung der arabischen Wüste an frisches Wasser zu gelangen, als Fata Morgana herausstellen.

Dies gilt nicht nur für die Reduktion von Emissionen, sondern auch für die Anpassung sowie für Verluste und Schäden. Die Einrichtung dieses Fonds war ein klarer Gewinn, aber er muss nun auch mit angemessenen Mitteln gefüllt werden. Um sicherzustellen, dass der "VAE-Kompromiss" nicht nur eine Fata Morgana ist, muss COP29, die bereits als "Finanz-COP" bezeichnet wird, eine massive Aufstockung der finanziellen Unterstützung für Emissionsreduktionen, Anpassung sowie für Schäden und Verluste ermöglichen. Dies wird die Grundlage für eine erfolgreiche COP30 im November 2025 in Belem, Brasilien, bilden. Der Gastgeber der COP30 war in Dubai mit mehr als 3.000 Delegierten vertreten. Er wird alles daran setzen, die Klimaverhandlungen aus der Wüste herauszuführen.