Umwelt

Klimarahmenkonvention | 27. Vertragsstaatenkonferenz 2022
Kyoto-Protokoll | 17. Treffen der Vertragsstaaten 2022
Klimaabkommen von Paris | 6. Vertragsstaatenkonferenz 2022

- »Konferenz der Umsetzung«
- Rahmenwerk zu globalem Klimaanpassungsziel vertagt
- Einrichtung eines Fonds für Schäden und Verluste

Die 27. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties – COP-27) fand vom 6. bis 20. November 2022 im ägyptischen Scharm El-Scheich statt. Formal handelte es sich dabei um die Konferenz des **Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC)**, die COP-6 des **Übereinkommens von Paris über Klimaänderungen**, die COP-17 des **Kyoto-Protokolls** sowie die 57. Sitzung der Untergremien der UNFCCC. Teil der Konferenz war auch der ›Sharm El-Sheikh Klima-Umsetzungsgipfel‹, an dem über 120 Staats- und Regierungschefs teilnahmen. Mit über 30 000 Teilnehmenden, davon rund 16 000 Regierungsdelegierte, wurden wieder die Teilnehmerzahlen von vor der COVID-19-Pandemie erreicht.

Angekündigt wurde die COP-27 als eine »Konferenz der Umsetzung«, wenngleich auf der formalen Tagesordnung keine Entscheidungen über neue Umsetzungsverpflichtungen standen. Seit dem Klimaübereinkommen von Paris sind derartige Entscheidungen im Wesentlichen auf die Ebene der Mitgliedstaaten delegiert. Formal gab es eine Reihe organisatorisch-administrativer Fragen zu klären, die in erheblichem Umfang finanzwirksam sind.

Emmissionsreduzierung und Klimwandelanpassung

Zwei Arbeitsprogramme standen auf der Tagesordnung, zur Ambitionssteigerung und zur Klimawandelanpassung, die bei der COP-27 angestoßen worden waren. Bei den Verhandlungen zur Ambitionssteigerung riefen viele Staaten dazu auf, mehr zu tun, denn es gäbe keine Zeit mehr zu verlieren und das Ziel, den Klimawandel auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen, gerate außer Sichtweite. Schlussendlich einigten sich die Delegierten darauf, das Arbeitsprogramm in Bereichen, die noch festzulegen sind, Möglichkeiten und Lücken zu identifizieren, um weitere Emissionen zu reduzieren. Dies allerdings mit der Maßgabe, dass dieses Arbeitsprogramm »nicht verbindlich, nicht strafend, unterstützend sowie die nationale Souveränität respektierend« sein soll und keine neuen Reduktionszielvorgaben festlegen wird. Mit anderen Worten: Es soll maximal unverbindlich sein. Dahinter steht vor allem die Angst vieler Entwicklungsländer, dass mit einem solchen Arbeitsprogramm die klare Arbeitsteilung der UNFCCC aus dem Jahr 1992 in zu Reduktionen verpflichtete Industrieländer einerseits und in nicht zu Reduktionen verpflichtete Entwicklungsländer andererseits aufgeweicht werden soll, auch wenn diese 30 Jahre später nur noch bedingt tauglich ist.

Bei der COP-26 war ein globales Klimaanpassungsziel auf den Weg gebracht worden, das in Scharm El-Scheich nun konkretisiert wurde. Die betroffenen Staaten sollen mit einem langfristigen Programm unterstützt werden, die Folgen des Klimawandels zu bewältigen, dessen Details aber bis kurz vor Schluss umstritten waren, weil die Prioritäten und Realitäten in den einzelnen Ländern stark auseinanderklaffen. So konnten sich die Staaten im Wesentlichen nur durch Vertagung einigen und beschließen, dass bei der nächsten COP ein Rahmenwerk beschlossen werden solle, das das Arbeitsprogramm des globalen Anpassungsziels festlegt. Ein erheblicher Teil des Arbeitsprogramms soll das Verständnis von Klimaanpassung unter unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten erweitern und festlegen, wie entsprechende Fortschritte gemessen werden. Eine Überprüfung findet im Jahr 2028 statt.

Finanzierungsfragen

Handfester ging es bei den vielen Themen hinsichtlich Geld und Finanzierung zu. 18 Tagesordnungspunkte waren für das Thema Klimafinanzierung relevant. An erster Stelle stand die Bestandsaufnahme, was aus den von den Industrieländern seit Langem zugesagten jährlichen 100 Milliarden US-Dollar geworden ist. Nach Berechnungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) fehlten dafür aktuell 17 Milliarden US-Dollar. Hinzu kam das bei der COP-26 beschlossene Ziel, die Gelder für Klimaanpassung gegenüber dem Jahr 2019 bis zum Jahr 2025 zu verdoppeln, bei dem es allerdings um wesentlich kleinere Summen geht – aktuell 230 Millionen US-Dollar. Das Wehklagen über diese verfehlten Finanzziele hielt sich jedoch in Grenzen, weil überraschend ein weiterer Fonds eingerichtet wurde.

Die Einrichtung einer Finanzierungsfazilität für klimawandelbedingte Schäden und Verluste wurde im Schlussplenum von vielen Delegierten als größter Erfolg der COP-27 bezeichnet. Vor allem kleine Inselstaaten hatten dies jahrzehntelang vergebens gefordert und wahrscheinlich selbst kaum erwartet, dass diese Forderung diesmal erfüllt werden würde. Da es allerdings bislang nicht gelingt, die vorhandenen Fonds zu füllen, dürfte den weiteren Fonds wohl ein ähnliches Schicksal erwarten. Ob der Fonds wie geplant bis zur nächsten COP bereits arbeitsfähig ist, ist daher mehr als unsicher. Fraglich ist, wer überhaupt einzahlen soll und ob auch China und andere wohlhabende Schwellen- und Ölförderstaaten aufgefordert werden, genauso wie die Industriestaaten in den Fonds einzuzahlen. Mindestens ebenso strittig ist, wer anspruchsberechtigt ist – ›besonders vulnerable Länder‹ oder auch ›besonders vulnerable Gruppen‹ in

Demonstrationen am Rande der COP-27 in Scharm El-Scheich gegen fossile Energieträger.
FOTO: UNEP, WWW.FLICKR.COM/PHOTOS/UNEP/52504878212/IN/ALBUM-72177720303329586/

anderen Ländern, und was als ›klimawandelbedingte Schäden‹ geltend gemacht werden kann.

Zum Thema Umsetzung wurden keine neuen Emissionsreduktions-Ankündigungen oder Beschlüsse verabschiedet, aber eine Vielzahl neuer Aktivitäten auf internationaler Ebene festgelegt. Unklar blieb dabei allerdings oft, was, von wem und wann etwas umgesetzt werden soll. Vielfach zeigte sich, dass die einzelnen Regierungen durchaus unterschiedliche Auffassungen darüber haben, wozu sie sich nach dem Klimaübereinkommen von Paris verpflichtet haben.

›Scharm-El-Scheich-Umsetzungsplan‹

Verabschiedet wurden zwei Rahmenbeschlüsse mit dem gemeinsamen Titel ›Scharm-El-Scheich-Umsetzungsplan‹. Dieser umfasst neue wissenschaftliche Erkenntnisse, Energiepolitik, Emissionsreduktionen, Klimawandelanpassung, Klimafinanzierung sowie Szenarien eines ›gerechten Übergangs‹. Manches davon ist nur eine wiederholte Bekräftigung alter Beschlüsse, etwa der Aufruf, die Nutzung der Kohle allmählich zu beenden oder ›ineffiziente‹ Subventionen für fossile Energieträger einzustellen. Die Forderung von rund 80 Staaten, auch zur Beendigung der Nutzung von Erdöl und Erdgas aufzurufen, war dagegen nicht konsensfähig.

Andere Teile des Planes erinnern im Wesentlichen an die Verpflichtungen aus dem Klimaübereinkommen von Paris. So wurden zum Beispiel diejenigen Staaten, die noch keine oder keine aktualisierten nationalen Emissionsreduktionspläne oder langfristigen Klimastrategien eingereicht haben, daran erinnert, dies bis zur nächsten COP zu tun.

Zu den wichtigeren Komponenten des Planes gehört der Beschluss, ein Arbeitsprogramm für Szenarien hinsichtlich eines ›gerechten Übergangs‹ weg von der fossilen hin zu einer klimagerechten Wirtschaft zu entwerfen. Weiterhin soll ein ›Scharm-El-Scheich-Dialog‹ zum besseren Verständnis der Artikel 2, Absatz 1c und 9 des Klimaübereinkommens von Paris beginnen. Dabei soll es darum gehen, dass die Finanzflüsse mit dem Ziel einer treibhausgasarmen und klimaresilienten Entwicklung konsistent sind. Entwickelte Staaten werden aufgerufen, erhöhte Unterstützung für Entwicklungsländer zur Emissionsreduktion und Klimawandelanpassung zu leisten, andere Vertragsstaaten werden eingeladen, dies freiwillig ebenfalls zu tun.

Interessant ist der Aufruf, die multilateralen Entwicklungsbanken zu reformieren, vor allem ihre praktischen Prioritäten und Programme mit einer klimagerechten Entwicklung kompatibel zu machen und dafür neue Programme und Instrumente zu entwickeln. In dem laufenden Weltbank-Reformprozess dürften viele wichtige Mitgliedstaaten in eine ähnliche Richtung argumentieren.

Emissionshandel

Weitere Beschlüsse der Konferenz behandeln die Marktmechanismen für den Emissionshandel nach Artikel 6 des Klimaübereinkommens von Paris. Dieser Teil des ›Pariser Regelwerks‹ war zwar im Vorjahr als letzter Teil fertiggestellt worden, aber bei einigen Details gab es noch Klärungsbedarf. Dabei wurden äußerst problematische Beschlüsse gefasst, die aber kaum Beachtung fanden. Künftig können Vertragsstaaten Emissionshandelsgeschäfte praktisch unbegrenzt als ›vertraulich‹ einstufen, ohne dies überhaupt begründen zu müssen. Damit wird einer kreativen Emissionsbuchhaltung Tür und Tor geöffnet, mit der reale Emissionsreduktion konterkariert wird. Wie künftig solche vertraulichen Geschäfte überprüft werden sollen, dürfte noch für viel Streit sorgen.

Angesichts von immer mehr Medienberichten über Betrug bei den privaten Klimakompensationsgeschäften, mit denen sich viele Unternehmen ›klimaneutral‹ rechnen, ist immerhin ein Beschluss zu diesen freiwilligen Märkten positiv zu vermerken. Dafür soll es künftig eine neue Klimagutschrift geben, einen sogenannten ›Entlastungsbeitrag‹, der aber nicht direkt als Emissionsreduktion eines Landes anerkannt werden kann. Diese Gutschriften sollen nur auf Klimaziele des Gastlands angerechnet werden, das heißt einem zu keinen Reduktionen verpflichteten Entwicklungsland, aber keinem entwickelten Land, in dem die Projektauftraggeber und ihre Kunden üblicherweise sitzen.

Geplant ist, dass die COP-28 Ende des Jahres 2023 in Dubai stattfindet.

Jürgen Maier
(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über die Klimarahmenkonvention, das Kyoto-Protokoll und das Klimaabkommen von Paris, VN, 1/2022, S. 37, fort.)