

Verantwortung übernehmen: Deutschland als 1,5-Grad-Vorreiter

Positionspapier zur COP27

Vom 6. bis zum 18. November 2022 findet die 27. Weltklimakonferenz im ägyptischen Scharm El-Schaich statt (COP27). Überschattet werden die diesjährigen Verhandlungen vom Krieg in der Ukraine, der eine globale Energie-, Lebensmittel- und Lieferkettenkrise ausgelöst hat. Die Angst, dass dies die multilateralen Verhandlungen beeinflusst und zu einem Rückfall in einen fossilen Aufschwung führen wird, ist bei vielen groß. Dabei ist es nun wichtiger denn je, bei den Klimaverhandlungen auf die Einhaltung des 1,5-Grad-Limits zu drängen. Die Zeit wird knapp: Auf Basis der aktuellen Emissionsreduktionsziele würde die Erderwärmung bis 2030 weltweit durchschnittlich auf 2,4 Grad ansteigen; unter Berücksichtigung der angekündigten Maßnahmen sogar auf 2,7 Grad.

Verantwortlich dafür, dass dies nicht passiert, sind vor allem die großen Industrienationen wie Deutschland. Für GermanZero ist klar: Als achtgrößter Emittent weltweit steht Deutschland in der globalen Verantwortung, nicht nur die vulnerabelsten Länder, die am stärksten von der Klimakrise betroffen sind, zu schützen und mit allen erforderlichen Mitteln zu unterstützen, sondern auch die eigenen Emissionen bis 2035 auf Null zu senken. Nur so kann Deutschland seinen Beitrag zur Einhaltung des 1,5-Grad-Limits leisten und wichtige multilaterale Beziehungen in Krisenzeiten festigen.

Positionen von GermanZero für die COP27

Die Bundesregierung muss

- I. umgehend ihr NDC (national determined contribution) im Einklang mit dem nationalen Restbudget auf eine Begrenzung auf 3 Gigatonnen CO₂e anpassen;
- II. progressiven multilateralen Allianzen beitreten und bilaterale Partnerschaften fördern;
- III. sich dafür einsetzen, dass die Schlupflöcher, die für die Anrechnung von Emissionsreduktionen unter Artikel 6 PA weiter bestehen, geschlossen werden;
- IV. sich dafür einsetzen, dass ein Fonds für „Loss & Damage“-Zahlungen unter dem Dach des UNFCCC eingerichtet wird und transparente und nachvollziehbare Kriterien für die Ein- und Auszahlungen festgelegt werden;
- V. ihre Klimafinanzierung auf 8 Mrd. EUR jährlich erhöhen;
- VI. ihren Worten Taten folgen lassen und sowohl die finanziellen Mittel zur Verfügung stellen als auch im Inland effektivere Emissionsreduktionsmaßnahmen erlassen.

I. Fair Share geht anders: NDC im Einklang mit dem Restbudget deutlich erhöhen

1. Nationale Ebene

Deutschland hat sich im Rahmen des Pariser Klimaabkommens dazu verpflichtet, „ehrgeizige Anstrengungen“ zu unternehmen, um die globale Erderwärmung möglichst auf 1,5 Grad zu begrenzen und dafür kontinuierlich anzupassende nationale Beiträge festzulegen. Diese Verpflichtung wurde 2021 mit dem *Glasgow Climate Pact* noch einmal bekräftigt. Dieser Verantwortung wird die Bundesregierung bislang nicht gerecht. Auf internationaler Ebene gibt Deutschland zwar offiziell keinen „nationalen Beitrag zur Begrenzung der Klimakrise (*national determined contribution*, NDC)“ ab, da es Teil des europäischen NDCs ist, das vorsieht, die Emissionen bis 2030 um 55% gegenüber dem Referenzjahr 1990 zu senken. Dennoch lässt sich aus dem Klimaschutzgesetz (KSG) ein nationales Reduktionsziel von 65% ableiten. Diese Zahl wird vom Climate Action Tracker (CAT) gemessen an Deutschlands fairem Beitrag als „höchst unzureichend“ bewertet und steht nicht im Einklang mit dem uns national noch zustehenden Restbudget zur Einhaltung des 1,5-Grad-Limits von 3 Gigatonnen CO_{2e} seit dem 1. Januar 2022. Obwohl das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss zum Klimaschutzgesetz angemahnt hatte, die Bundesregierung müsse das nationale Restbudget zum Maßstab und Ausgangspunkt ihrer Klimapolitik machen, folgt auch die neue Bundesregierung dieser Vorgabe bislang nicht.

Deutschland muss daher dringend sein NDC in Einklang mit dem nationalen Restbudget auf eine Begrenzung auf 3 Gigatonnen CO_{2e} anpassen (dies entspricht einer Senkung der Emissionen bis 2030 um mindestens 90% und bis 2035 auf Null).

2. Europäische Ebene

Die EU hat Pläne vorgelegt, das Ziel zum Ausbau der erneuerbaren Energien bis 2030 von 40% auf 45% zu steigern und würde damit seine derzeitige Vorgabe übererfüllen. Daher wäre die EU selbst auf der Basis der aktuellen Klimapolitik in einer guten Position, um sein NDC zu erhöhen. Würde die EU als ein Land gezählt, wäre sie der drittgrößte Emittent weltweit. Eine Erhöhung des NDCs hätte daher nicht nur eine wichtige Signalwirkung, sondern – sofern mit Maßnahmen unterlegt – auch einen großen Effekt.

Deutschland muss daher auch auf europäischer Ebene darauf hinwirken, dass das NDC im Einklang mit dem europäischen Restbudget erhöht wird.

II. Internationale Kooperationen fördern: Sektorale Initiativen unterzeichnen & Klimaclubs anführen

Auf den letzten Klimakonferenzen hat sich gezeigt, dass einstimmige Beschlüsse, die grundsätzlich im Rahmen völkerrechtlicher Abkommen notwendig sind, häufig wissenschaftlich angemessene Klimaschutzvereinbarungen verhindern. Daher erscheint es sinnvoll, nicht allein auf diese einstimmigen Beschlüsse im Rahmen des UNFCCC zu setzen, sondern auch Koalitionen der Willigen zu formen, um die Emissionen zügig zu senken und sektorale Zielsetzungen zu fördern. Dies ist in mehreren Formen möglich:

- **Beitritt und Gründung von Multi-Stakeholder-Initiativen:**
Auf der COP26 in Glasgow wurden mehr als 150 kooperative Multi-Stakeholder-Initiativen geschlossen; Deutschland hat davon jedoch lediglich 22 unterzeichnet. Bedeutsam aufgrund der potenziellen Emissionsreduktionswirkungen großer Unterzeichnerstaaten sind hier u.a. die *Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use*, der *Global Methane Pledge* sowie das *Global Coal to Clean Power Transition Statement*. Diese sektoralen Allianzen bieten große Chancen jenseits der im Völkerrecht erforderlichen Einstimmigkeit für Konferenzbeschlüsse, multilaterale Fortschritte zu erzielen und werden in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen. Deutschland hat sich jedoch bislang geweigert, wichtigen sektoralen Initiativen beizutreten, die z.B. den Ausstieg aus der Kohle- und Gasproduktion (*Beyond Oil and Gas Alliance*) oder der Technologie des Verbrennungsmotors bis 2035 (*Declaration on Accelerating the Transition to 100% Zero Emission Cars and Vans*) fordern. Eine deutsche Unterzeichnung der letzteren hätte insbesondere als Automobilstandort eine wichtige Signalwirkung.

Daher muss Deutschland aufgrund der potenziellen Wirkung auf die Emissionsreduktion zumindest diesen beiden Initiativen beitreten und möglichst im Rahmen weiterer solcher Kooperationen eine Führungsrolle einzunehmen.

- **Klimaclub:** Im Juni 2022 verkündete Olaf Scholz beim Abschluss des G7-Gipfels die gemeinsame Absicht, einen Klimaclub zu gründen. Dieser soll ehrgeizige Emissionsreduktionsmaßnahmen, die gemeinsame Dekarbonisierung von Industriezweigen sowie der Etablierung internationalen Partnerschaften für Klimaschutzmaßnahmen fördern. Anders als bei den zuvor erwähnten Allianzen und Initiativen handelt es sich hier um einen Zusammenschluss ausschließlich von Staaten. Da sich das Zeitfenster zur Einhaltung des 1,5-Grad-Limits zu schließen droht, unterstützt GermanZero grundsätzlich die Idee eines Klimoclubs, sieht jedoch auch damit verbundene Risiken: So muss sich Deutschland dafür einsetzen, dass es nicht zu einer weiteren internationalen Polarisierung kommt und der Klimaclub als Parallelprozess zum Pariser Klimaabkommen etabliert und damit Gesprächskanäle zu großen Emittenten abreißen. Aufgrund des ökonomischen Interesses eines Klimoclubs, gemeinsame Emissionsmärkte zu etablieren, gilt es zudem darauf zu achten, dass diese inklusiv bleiben und insbesondere die Interessen vulnerabler Staaten bzgl. Klimafinanzierung und Loss-and-Damage-Zahlungen gewahrt bleiben.
- **Bilaterale Partnerschaften:** Im Pariser Abkommen sind unter Artikel 6.2 auch bilaterale Partnerschaften zur Erreichung der Klimaziele angelegt. Dabei ist es insb. wichtig, transparente Kriterien aufzusetzen, um Doppelzahlungen von Emissionsreduktionen zu vermeiden sowie die Reproduktion kolonialistischer Muster zu vermeiden.

III. Den Rahmen für bilaterale Partnerschaften verbessern: Artikel 6 Paris Agreement

Ein wichtiger Erfolg der COP26 in Glasgow war die Einigung auf umfassende Bilanzierungsregeln unter dem umstrittenen Artikel 6 des PA. Artikel 6 regelt die Übertragung von Emissionsgutschriften im Rahmen dezentraler bilateraler Partnerschaften zwischen zwei Ländern (Artikel 6.2) und sieht außerdem die Einführung eines zentralen Mechanismus unter

Aufsicht eines COP-Gremiums vor (Art. 6.4). Ein Staat, der sein NDC im Inland nicht erreicht, kann sich also Emissionsgutschriften eines anderen Staates, der sein NDC übererfüllt, dazukaufen und die Emissionsminderung auf sein NDC anrechnen. Da Deutschland wie auch andere Industriestaaten sein Restbudget selbst bei Umsetzung der Maßnahmen des 1,5-Grad-Gesetzespakets überschreiten wird, stellt dieser Artikel einen wichtigen Mechanismus dar, um global die Einhaltung des 1,5-Grad-Limits zu gewährleisten (dazu ausführlicher das Kapitel „Internationaler Ausgleich“ im 1,5-Grad-Gesetzespaket von GermanZero). Umstritten waren dabei insbesondere die Fragen, wie doppelte Anrechnungen beider Staaten vermieden werden können und wie mit Gutschriften umzugehen ist, die noch unter dem *Clean Development Mechanism* (CDM) des Kyoto-Protokoll (Vorgänger des PA) generiert, aber nicht verkauft wurden. Erfreulich ist, dass sich die Vertragsparteien in Glasgow darauf einigen konnten, dass zur Vermeidung von Doppelzählungen alle verkauften Emissionsgutschriften aus allen Wirtschaftsbereichen bilanziert werden müssen.

Leider wurden jedoch mit dem Kompromiss auch neue Schlupflöcher geschaffen:

- So dürfen nun Zertifikate aus Projekten, nach dem 1. Januar 2013 unter dem CDM registriert wurden, übertragen werden, obwohl die entsprechenden Projekte bereits umgesetzt wurden und damit heute keine zusätzliche Emissionsminderung mehr generieren. Sofern alle CDM-Projekte auf den neuen Mechanismus übertragen und ausgegeben werden könnten, könnten sie im Zeitraum 2021 bis 2030 bis zu 2,8 Milliarden Emissionsgutschriften generieren. Immerhin wurde jegliche Übertragung von Emissionsgutschriften von einem NDC-Zeitraum auf den nächsten unterbunden.
- Außerdem wurde die Chance verpasst, einen möglichst großen Teil der Zertifikate weder durch die Käufer- noch die Verkäuferstaaten anrechnen zu lassen, sondern stillzulegen, um so Emissionen nicht nur auszugleichen, sondern auch global zu senken. Unter dem multilateralen Mechanismus (Art. 6.4) sollen nun verpflichtend 2% der Zertifikate stillgelegt werden, während die Stilllegung unter dem dezentralen Mechanismus (Art. 6.2, mit vermutlich größerem Umsatz) gänzlich freiwillig ist.
- Dieses Freiwilligkeitsprinzip setzten einige Industrieländer auch für die Abgabe von Transaktionsgebühren für die Emissionsgutschriften unter Art. 6.2 durch – im Rahmen des Art. 6.4 werden immerhin 5% fällig, die in den Anpassungsfonds fließen.

Die Vereinbarungen sind ein Fortschritt, aber nicht ausreichend, um die Integrität der Kohlenstoffmärkte zu gewährleisten.

Deutschland sollte sich auf der COP27 dafür einsetzen, dass diese Schlupflöcher geschlossen werden, insbesondere dafür, dass alte Zertifikate stillgelegt werden.

IV. Verantwortung wahrnehmen: Klimafinanzierung erhöhen

Der Begriff der Klimafinanzierung umfasst die internationale Unterstützung vulnerabler und weniger wohlhabender Staaten bei der Implementierung von Emissionsreduktions- und Adaptionenmaßnahmen durch Staaten mit größeren finanziellen Ressourcen. Die Industrieländer hatten auf der Klimakonferenz in Kopenhagen 2009 zugesagt, die Unterstützung für Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel an sog. Entwicklungsländer bis 2020 auf

jährlich 100 Mrd. USD zu erhöhen und 2016 in Paris nicht bekräftigt, dass diese Summe mindestens bis 2025 beibehalten werden solle. Eine Studie der OECD hat kürzlich bestätigt, dass dieses Versprechen mit offiziellen Zusagen von 83 Mrd. USD im Jahr 2020 verfehlt wurde. Oxfam schätzt jedoch, dass die tatsächlich geleistete Unterstützung sogar nur bei 21–24,5 Mrd. USD liegen könnte.

Bzgl. des deutschen Beitrags hatte Angela Merkel 2021 verkündet, dass die deutsche Klimafinanzierung bis 2025 von rund vier auf dann jährlich mindestens 6 Mrd. EUR anwachsen solle. Tatsächlich hat die Bundesregierung ihre Klimafinanzierung im Jahr 2021 auf 5,34 Mrd. EUR gesteigert; der Bundeshaushaltsentwurf für das Jahr 2023 sieht jedoch vor, diese wieder auf das vorherige Niveau von rund 4,3 Mrd. EUR absinken zu lassen. Dies ist auch deshalb unverständlich, weil sowohl SPD als auch die Grünen in ihren Wahlprogrammen noch eine Erhöhung der Klimafinanzierung gefordert hatten. Dies schwächt nicht nur die Glaubwürdigkeit Deutschlands, sondern hat vor allem reale Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der Menschen in vulnerablen Ländern, die sich vermutlich fragen, wie es sein kann, dass Deutschland im gleichen Jahr 100 Mrd. EUR zusätzlich in Rüstung und 200 Mrd. EUR in nationale Entlastungspakete investieren kann.

Deutschland muss daher die Mittel für die Klimafinanzierung im Bundeshaushalt für 2023 von den derzeit vorgesehenen 4,31 Mrd. EUR auf mindestens 8 Mrd. EUR erhöhen.

V. Für den von uns verursachten Schaden aufkommen: Loss and Damage

Die Klimakrise schreitet immer weiter voran. Selbst mit sofortigen Emissionsreduktionen und Anpassungsmaßnahmen lassen sich bestimmte negative Folgen nicht mehr verhindern. Zwar schlägt sich dies auch in Deutschland in Form von Hitzewellen und Flutkatastrophen wie im Ahrtal nieder, ungleich dramatischer betroffen sind jedoch die MAPA (*most affected people and areas*), überwiegend Länder des Globalen Südens. Seit September steht ein Drittel Pakistans unter Wasser, 8 Millionen Menschen sind obdachlos und mehr als 1.500 gestorben – eine Katastrophe, die auch mit dem Klimawandel in Verbindung steht.

Aktuell werden 81% von Klimaschäden und -verlusten nicht ausgeglichen – es besteht also eine enorme Finanzierungslücke, die insbesondere von großen Emittenten wie Deutschland geschlossen werden kann und muss. Dafür lässt sich zunächst auf die politisch-historischen Verantwortung verweisen: Die reichen Staaten haben historisch ca. 92% der überschüssigen Emissionen ausgestoßen und sind aktuell für 37% der weltweiten Emissionen verantwortlich, beherbergen aber nur 15% der weltweiten Bevölkerung. Aus einer ökonomischen Perspektive ist zudem festzustellen, dass die vulnerabelsten Länder (V20) aufgrund des Klimawandels zwischen 2000 und 2019 über die Hälfte ihres wirtschaftlichen Wachstumspotenzials eingebüßt. Bundesaußenministerin Annalena Baerbock kündigte bei einer Reise nach Palau im Juli 2022 an, den finanziellen Ausgleich von Schäden und Verlusten in den Mittelpunkt ihrer internationalen Klimapolitik stellen zu wollen. Diesen Worten muss Deutschland nun Taten folgen lassen.

Auf der COP25 in Madrid wurde das sog. Santiago Netzwerk für Schäden und Verluste eingerichtet und seine Funktionen festgelegt – dazu zählen insb. Zurverfügungstellung von Wissen, technischer Unterstützung und Ressourcen.

Deutschland muss sich nun dafür einsetzen, dass dieser Prozess fortgesetzt und insbesondere eine Finanzierung gewährleistet wird.

Um die Finanzierungslücke mittelfristig zu schließen, muss sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass ein allgemeiner Fond unter dem Dach des UNFCCC eingerichtet wird und transparente und nachvollziehbare Kriterien für die Ein- und Auszahlungen festgelegt werden.

Bei der Höhe der Beiträge sind insbesondere das Verursacherprinzip sowie die Notwendigkeiten vor Ort (*locally led solutions*) zu berücksichtigen. Die Kompensationszahlungen könnten entweder auf der Basis der tatsächlich entstandenen Schäden in einem bestimmten Zeitraum oder unter Berechnung der Umweltschäden, die durch die Überschreitung des Restbudgets für die Einhaltung des 1,5-Grad-Limits auf der Basis einer historischen Pro-Kopf-Verteilung (laut Umweltbundesamt 670 EUR pro Tonne CO₂) entstanden sind, erfolgen. Zu diskutieren wäre hier auch ein Schuldenschnitt für betroffene Länder, durch den vor Ort finanzielle Ressourcen frei würden und Deutschland zumindest einen kleinen Teil seiner Klimaschulden abdecken könnte.

Wichtig ist, dass Loss & Damage-Zahlungen zusätzlich zu den Beiträgen zur Klimafinanzierung geleistet werden.

VI. Den Worten Taten folgen lassen: “From Negotiation to Implementation“

Selbstverständlich ist es nicht damit getan, höhere Emissionsreduktionsziele zu verkünden und neue Kooperationen ins Leben zu rufen. Diese sind das Papier nicht wert, auf denen sie geschrieben sind, wenn die nationale Klimapolitik nicht daran ausgerichtet wird. Selbst unter Einbezug der noch nicht umgesetzten Pläne der Ampelregierung, wird Deutschland Prognosen zufolge selbst das unzureichende KSG-Ziel einer Emissionsreduktion um 65% bis 2030 verfehlen. Besonders dramatisch könnten die Überschreitungen im Verkehrs- und Gebäudebereich ausfallen.

Daher muss die Bundesregierung dringend ein Klimanotstandsprogramm mit wirkungsvollen Maßnahmen verabschieden, um diese Emissionslücke zu schließen.

Besorgniserregend ist auch, dass Deutschland aufgrund des Kriegs in der Ukraine massiv in LNG-Infrastruktur investiert. Um Gas aus dem Senegal zu erhalten, will die deutsche Bundesregierung nun eine Kooperation für Gasbohrungen im Meer. Neben den Treibhausgasemissionen könnte dies auch für das Meereskröten-Schutzgebiet mit UNESCO-Welterbestatus und das größte Kaltwasserkorallenriff der Welt vor der senegalesischen Küste dramatische Konsequenzen haben. Davon abgesehen würde Deutschland damit seine Zusage auf der COP26 brechen, die internationale Finanzierung fossiler Projekte zu beenden (*Statement on International Public Support for the Clean Energy Transition*). Dieses Verhalten könnte international als Signal gewertet werden, dass internationaler Klimaschutz angesichts nationaler ökonomischer Interessen in Deutschland eben doch nur eine geringe Priorität genießt. Es gefährdet damit nicht nur Deutschlands internationale Glaubwürdigkeit als verlässlicher Partner, sondern auch die Zukunft verbindlicher multilateraler Initiativen und birgt das Risiko technologischer Lock-in-Effekte.

Die Bundesregierung sollte daher sämtliche Pläne zum Ausbau dauerhafter fossiler Infrastruktur im In- und Ausland umgehend einstellen.

Kontakt

Für Rückfragen oder weitere Informationen kontaktieren Sie uns gerne über presse@germanzero.de

Für GermanZero werden Lea Nesselhauf, politische Referentin, und Dr. Julian Zuber, Geschäftsführer, bei der COP27 vor Ort sein.

Gesprächsanfragen richten Sie ebenfalls gerne an presse@germanzero.de

Downloads

vollständiges 1,5-Grad-Gesetzespaket:

<https://www.germanzero.de/downloads#gesetzspaket>

