

»» UN-Klimakonferenz COP26 – drei Chancen für die globale Klimakooperation

Nr. 354, 28. Oktober 2021

Autorinnen: Hannah Levinger, Telefon 069 7431-5717, hannah.levinger@kfw.de
Dr. Milena Schwarz, Telefon 069 7431-7578, milena.schwarz@kfw.de

Die Transformation zur Klimaneutralität ist eine globale Herausforderung, die global koordinierte Antworten braucht. Unter dem Dach der 26. UN-Klimakonferenz (Climate Change Conference of the Parties, kurz COP26) werden vom 31. Oktober bis 12. November 2021 fast 200 Staaten am Verhandlungstisch in Glasgow sitzen und darüber beraten, wie eine substanzielle globale Klimaerwärmung noch vermieden werden kann.

Angesichts der zunehmenden Dringlichkeit könnte das Zusammentreffen den entscheidenden Impuls für die Umsetzung der vereinbarten Ziele geben. Ein Erfolg der Verhandlungen ist jedoch kein Selbstläufer. Klimaschutz ist ein globales öffentliches Gut und unilaterale Anstrengungen können daher mit einer Minderung der Klimaschutzambitionen bei anderen Staaten einhergehen (Trittbrettfahrerproblem). Gleichzeitig werden die Verhandlungen durch heterogene Interessen und Verhandlungspositionen der Staaten erschwert. Ganz aktuell stellen die enorm gestiegenen Energiepreise eine schmerzliche Einfallgröße dar, welche die Verhandlungen beeinflussen – und im schlimmsten Fall – blockieren könnten.

Um Fortschritte bei der globalen Klimakooperation zu erzielen, eröffnen sich drei Chancen: mehr Verbindlichkeit bei den gemeinsamen Zielen und nationalen Beiträgen, eine Stärkung der Klimafinanzierung sowie die Finalisierung des Regelwerks für Kooperationsmechanismen.

Bei der COP26 müssen Fortschritte bei der Umsetzung global vereinbarter Klimaziele angestoßen werden

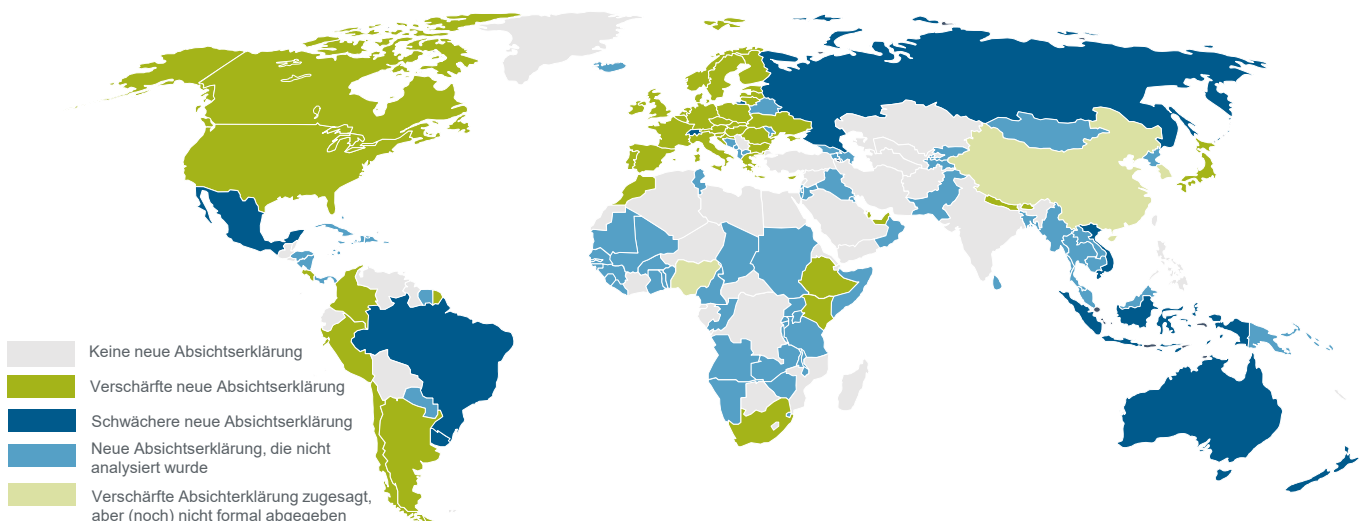
Beim Übereinkommen von Paris im Rahmen der COP21 gelang die Einigung auf ein gemeinsames langfristiges Klimaziel, die Begrenzung der Erwärmung auf bestenfalls 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau, und die Verpflichtung für alle Staaten individuelle Klimaschutzbeiträge zu formulieren (NDCs). Trotz dieses unbestrittenen Meilensteins im globalen Kampf gegen den Klimawandel reichen die daraus abgeleiteten bisherigen Anstrengungen jedoch nicht aus, um eine substanzielle globale Klimaerwärmung zu vermeiden. Ein Hebel, um voranzukommen, ist die Stärkung der Mechanismen internationaler Klimakooperation. Mit Blick darauf eröffnen sich bei der COP26 drei zentrale Chancen:

1. Mehr Verbindlichkeit in gemeinsamen Zielen und nationalen Beiträgen sicherstellen.
2. Internationale Klimafinanzierung als Hebel für globale Klimapolitik nutzen.
3. Regelwerk für internationale Kooperationsmechanismen finalisieren.

Mehr Verbindlichkeit in gemeinsamen Zielen und nationalen Beiträgen sicherstellen

Das Übereinkommen von Paris gibt einen 5-Jahres-Zyklus vor, um die individuellen Klimaschutzbeiträge der Staaten

Grafik 1: Neue Absichtserklärungen für individuelle Klimaschutzbeiträge (NDCs) im Vorfeld zur COP26



Anmerkung: Datenstand 25. Oktober 2021.

Quelle: Climate Action Tracker (2021).

Hinweis: Dieses Papier gibt die Meinung der Autoren wieder und repräsentiert nicht notwendigerweise die Position der KfW.

Schritt für Schritt zu erhöhen. Zwar haben insgesamt 115 Länder im Vorfeld zur COP26 neue Absichtserklärungen vorgelegt, allerdings sind nicht alle der NDCs bereits formalisiert und nicht immer beinhalten die Zusagen tatsächlich eine Verschärfung gegenüber früheren NDCs (Grafik 1). Zentral wird sein, ob es gelingt große Emittenten wie Indien (mit einem Anteil von 7 % der globalen CO₂-Emissionen) und China (28 %) zu neuen Absichtserklärungen zu bewegen. China hat zwar eine Verschärfung seines Beitrags angekündigt, diesen aber noch nicht formal eingereicht, Indien hat bisher keine neue Absichtserklärung zugesagt.¹ Insgesamt sind die aktuellen NDCs verschiedenen Schätzungen zufolge deutlich zu wenig ambitioniert, um eine Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 Grad gegenüber dem vorindustriellen Niveau sicherzustellen.²

Als problematisch erweist sich vor allem, dass die NDCs un erfüllt bleiben können, ohne dass die Staaten völkerrechtliche Konsequenzen zu befürchten haben. Ohne Sanktionsmechanismus lösen die Selbstverpflichtungen das Trittbrettfahrerproblem nicht. Daher kann es für die Staaten individuell rational sein, die nationalen Ziele niedrig anzusetzen.³ Mehr Verbindlichkeit und eine kurzfristigere Evaluierung der NDCs könnten zielführend sein, damit sichtbare Fortschritte bei der Umsetzung individueller Ziele höhere eigene Ambitionen der Vertragspartner nach sich ziehen.

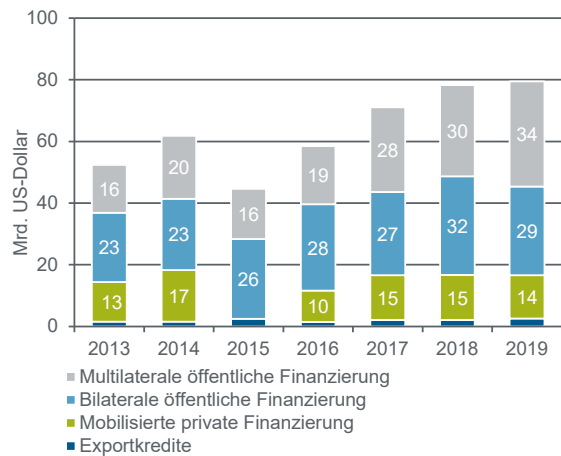
Internationale Klimafinanzierung als Hebel für global koordinierte Klimapolitik nutzen

Um Fortschritte bei der globalen Klimakooperation zu erzielen, sind finanzielle Transfers von fortgeschrittenen Volkswirtschaften an Entwicklungs- und Schwellenländer von enormer Bedeutung. Indem sie Entwicklungs- und Schwellenländern die Transformation erleichtern und die Rahmenbedingungen verbessern, können sie private Investitionen mobilisieren und dadurch global einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Bereits in der Übereinkunft von Kopenhagen im Jahr 2009 (COP15) wurde das Ziel formuliert, ab dem Jahr 2020 ein jährliches Volumen von 100 Mrd. USD an finanziellen Transfers von fortgeschrittenen Volkswirtschaften hin zu Entwicklungs- und Schwellenländern zu mobilisieren. Die OECD hat jüngst ermittelt, dass die Industriestaaten bis 2019 jedoch nur rund 80 Mrd. USD an jährlicher Klimafinanzierung für Entwicklungsländer mobilisiert haben (Grafik 2), die Mittel für 2020 dürften aufgrund der Corona-Pandemie noch darunter liegen.⁴ Nicht zuletzt deshalb wird die Klimafinanzierung bei der COP26 ein Schwerpunktthema sein. Der dieser Tage veröffentlichte Klimafinanzierungsbericht beinhaltet zukünftige Zusagen der Geberländer – zumindest vom Jahr 2023 an – die angestrebten 100 Mrd. USD sicherzustellen.⁵ Ob die Empfängerländer angesichts der vergangenen Zielverfehlungen auf diese Versprechen vertrauen werden, dürfte fraglich sein.

Die internationale Klimafinanzierung könnte zukünftig zu einer globalen Harmonisierung von klimapolitischen Instrumenten beitragen. So könnten etwa finanzielle Transfers an die Implementierung eines CO₂-Preises in den Empfängerländern geknüpft werden. Voraussetzung dafür wäre, dass es

gelingt, die finanziellen Transfers verlässlicher als bisher sicherzustellen. Hierfür dürfte die Implementierung eines Verteilungsschlüssels, der den Anteil der fortgeschrittenen Volkswirtschaften an den anvisierten 100 Mrd. USD definiert, zentral sein.⁶ Eine größere Verlässlichkeit ist vor allem auch deshalb relevant, weil viele Empfängerländer ihre nationalen Zielvorgaben an externe Finanzhilfen geknüpft haben. Um Entwicklungsländer ins Boot zu holen, muss auch die Wirkungsweise des 2013 beschlossenen Mechanismus zur Finanzierung von klimabedingten Verlusten und Schäden (Warsaw International Mechanism for Loss & Damage) verbessert werden, denn die langfristigen direkten Risiken des Klimawandels betreffen diese Länder im globalen Vergleich besonders stark.^{7 8}

Grafik 2: Klimafinanzierung fortgeschrittener Volkswirtschaften an Entwicklungs- und Schwellenländer



Anmerkung: Finanzströme durch fortgeschrittene Volkswirtschaften an Entwicklungs- und Schwellenländer zum Zweck der Unterstützung von Migrations- und Adaptionsmaßnahmen. Private Finanzströme unterliegen ab 2016 einer erweiterten Methodologie und sind daher nicht mit 2013–2014 vergleichbar, Datenlücke im Jahr 2015.

Quelle: OECD (2021).

Regelwerk für Kooperationsmechanismen finalisieren

Das Übereinkommen von Paris hat für die Unterzeichner die Möglichkeit geschaffen, bei der Umsetzung ihrer Klimaschutzziele zusammenzuarbeiten und dabei Emissionsreduktionen untereinander zu handeln. Bei der COP25 in Madrid konnten die Länder keine vollständige Einigung darüber erzielen, welche Regeln für die internationalen Kooperationsmechanismen gelten sollen. In Glasgow werden die Länder versuchen, diesen verbleibenden Teil des Regelwerks des Pariser Abkommens fertigzustellen.

Ziel des Regelwerks muss sein, sicherzustellen, dass für jede Tonne CO₂, die irgendwo emittiert wird, an anderer Stelle eine Tonne eingespart wird. Gelingt es den Verhandlungspartnern, sich auf konsistente, transparente und verlässliche Regeln zu einigen, wäre dies ein Meilenstein der globalen Klimakoordination, denn die Kosten auf dem Weg zur Klimaneutralität werden durch internationale Kooperationsmechanismen deutlich reduziert. CO₂ würde dann dort eingespart werden, wo dies über Zeit, Regionen und Wirtschaftssektoren hinweg am kostengünstigsten möglich ist. Effizienzgewinne ermöglichen dann zusätzliche CO₂-Ein-

sparungen. Studien zeigen, dass sich durch diese Kosteneinsparungen die erzielbaren Emissionsminderungen bei gleichen Gesamtkosten theoretisch mindestens verdoppeln könnten.⁹

Folgen Sie KfW Research auf
Twitter.

Oder abonnieren Sie unseren kostenlosen E-Mail-Newsletter, und Sie verpassen keine Publikation.

Zur Anmeldung

¹ CAT (2021), The CAT thermometer, Climate Target Action Tracker, zugegriffen über: https://climateactiontracker.org/documents/853/CAT_2021-05-04_Briefing_Global-Update_Climate-Summit-Momentum.pdf (Stand: 25. Oktober 2021).

² CAT (2021), The CAT thermometer, Climate Target Action Tracker, zugegriffen über: https://climateactiontracker.org/documents/853/CAT_2021-05-04_Briefing_Global-Update_Climate-Summit-Momentum.pdf (Stand: 25. Oktober 2021). Liu, P.R. und A.E. Raftery (2021), Country-based rate of emissions reductions should increase by 80% beyond nationally determined contributions to meet the 2 °C target, *Communications Earth & Environment* 2 (1), 1–10.

³ Gollier, C. und J. Tirole (2015), Negotiating effective institutions against climate change, *Economics of Energy & Environmental Policy* 4 (2), 5–27.

⁴ OECD (2021), Climate finance provided and mobilised by developed countries: Aggregate trends updated with 2019 data, OECD, Paris.

⁵ OECD (2021), Forward-looking Scenarios of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2021-2025: Technical Note, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a53aac3b-en>; UK COP26 (2021), Climate Finance Delivery Plan, Meeting the US\$ Billion 100 Goal.

⁶ Schalatek, L. und N. Bird (2020), The principles and criteria of public climate finance - A normative framework, Climate Finance Fundamentals, Heinrich Böll Stiftung.

⁷ Notre Dame Global Adaptation Initiative, ND GAIN Country Index, zugegriffen über: <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/> (Stand: 25. Oktober 2021).

⁸ WWF, Expectations on Loss and Damage at COP26, zugegriffen über 4837 – EXPECTATIONS ON LOSS AND DAMAGE REPORT_type.pdf (panda.org) (Stand: Juli 2021)

⁹ Leslie, G. (2018), International trading of emissions reductions could greatly increase global climate ambition, EDF Blog, Climate 411, zugegriffen über: <http://blogs.edf.org/climate411/2018/08/01/international-trading-of-emissions-reductions-could-greatly-increase-global-climate-ambition/> (Stand: 25. Oktober 2021).