

HINTERGRUNDPAPIER

# Die Zeiten kosmetischer Klimapolitik sind vorbei

## Auswertung der Ergebnisse der COP25 in Madrid

Rixa Schwarz, David Ryfisch, Christoph Bals, Roxana Baldrich, David Eckstein, Sophie Fuchs, Julia Grimm, Linus Herzig, Vera Künzel, Marine Pouget, Stefan Rostock, Laura Schäfer, Manfred Treber und Maik Winges

## Zusammenfassung

Die Verhandlungen der chilenischen Weltklimakonferenz COP25, die vom 2. bis 15. Dezember 2019 im Madrid (Spanien) stattfanden, erwiesen sich als kompliziert, obwohl auf der COP24 in Kattowice (Polen) die Verabschiedung eines soliden, technischen Regelwerks für die weltweite Umsetzung des Pariser Klimaabkommens als Erfolg verbucht werden konnte. Die Ergebnisse der COP25 sind größtenteils enttäuschend:

Das Fehlen einer gemeinsamen transformativen Politik ist angesichts der Regierungen etwa in den USA, in Brasilien und in Australien nicht überraschend, aber ernüchternd. Zur Ambitionssteigerung hätte sich Germanwatch ein stärkeres Signal gewünscht, begrüßt aber, dass mit der Vertagung des Beschlusses zu Artikel 6 (marktbasierter Mechanismen) immerhin keine schwachen Regeln festgelegt wurden. Genauso enttäuschend sind die Entscheidungen zum Umgang mit klimabedingten Schäden und Verlusten. Auch wenn die Ergebnisse immerhin neue Chancen zur Finanzierung eröffnen - mehr Geld für die Betroffenen liegt deshalb nicht auf dem Tisch.

Was wird nun aus dem Jahr 2020, das eigentlich zum Klimajahr schlechthin werden sollte, um die fehlende Ambition der nationalen Klimapläne aufzuholen? Die Länder formulieren jetzt ihre Corona-Konjunkturpakete, die wiederum starke Implikationen für die nationalen Klimapläne haben können. Schlüsselfrage hierbei ist, ob im Rahmen der Konjunkturerholung die fossilen Strukturen oder die notwendige Transformation gestärkt werden. Zugleich rückt die Pandemie das Ziel der gesamtgesellschaftlichen Resilienz ins Zentrum.

## Impressum

### Autor\*innen:

Rixa Schwarz, David Ryfisch, Christoph Bals, Roxana Baldrich, David Eckstein, Sophie Fuchs, Julia Grimm, Linus Herzig, Vera Künzel, Marine Pouget, Stefan Rostock, Laura Schäfer, Manfred Treber und Maik Wings

### Redaktion:

Janina Longwitz

### Herausgeber:

Germanwatch e.V.

Büro Bonn:

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Telefon +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Büro Berlin:

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Telefon +49 (0)30 / 28 88 356-0, Fax -1

Internet: [www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org),

E-Mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)

Juni 2020

Bestellnr.: 20-2-04

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: [www.germanwatch.org/18830](http://www.germanwatch.org/18830)

Gefördert von ENGAGEMENT GLOBAL im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie Brot für die Welt.



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

**Brot**  
für die Welt

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein Germanwatch verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH und dem BMZ oder Brot für die Welt wieder.

# Inhalt

<b>English Summary</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Eine kurze Gesamtbewertung der COP25 in Madrid</b> .....	<b>12</b>
1.1 Bedeutung der Ergebnisse für die deutsche und europäische Politik.....	13
<b>2 Beschlüsse zu den Knackpunkten der COP25 in Madrid</b> .....	<b>13</b>
2.1 Klimaschutzziele in 2020 nachbessern.....	13
2.2 Robuste Regeln für Artikel 6 – Marktbasierende Mechanismen .....	15
2.3 Stärkung des Internationalen Warschau Mechanismus für klimabedingte Schäden und Verluste .....	17
Klagestrategien für Klimagerechtigkeit.....	20
<b>3 Weitere wichtige Verhandlungsthemen des Gesamtpakets</b> .....	<b>21</b>
3.1 Second Periodical Review .....	21
3.2 Transparenzrahmen .....	21
3.3 Anpassung .....	22
3.4 Klimafinanzierung.....	23
3.4.1 Anpassungsfonds .....	24
3.5 Action for Climate Empowerment.....	25
<b>4 Zentrale Ereignisse außerhalb der formalen Verhandlungen</b> .....	<b>26</b>
4.1 Entwicklungsbanken .....	26
<b>5 Ausblick</b> .....	<b>28</b>

# English Summary

The outcome of the World Climate Conference (COP25) in Madrid, held 2 to 15 December 2019, clearly shows the polarisation of the world's states in the face of the transformation of all sectors and the rapid phase-out of coal, oil and gas, as set out by the Paris Agreement (2015). It shows that the days of cosmetic climate policy are over, but also that the coordinated resistance of the brakemen is growing as a result.

Clearly, with the Paris Agreement, climate policy has entered a phase of new seriousness worldwide: The states are now being judged by a critical public, by more and more political parties and by a rapidly growing part of the financial market on whether they implement a rapid global phase-out of coal, oil and gas. Against this background, some governments of important states such as the USA, Brazil and Australia, which are closely linked to the coal, oil and agricultural lobby, are organising resistance to this transformation. However, the vast majority of states made it clear in Madrid that they want to take both the departure from fossil fuels and support for those particularly affected by the climate crisis to a new level. In implementing the Paris Agreement in their respective states, they want to finally put an end to climate policy in homeopathic doses.

The problem that arises from this constellation: At least as long as the Trump government is in office, the necessary transformative steps cannot be implemented in the consensus necessary in the UN. Against this background, the COP25 under Chile's presidency ended with weak compromises. At least an impulse for more ambition and the prevention of large loopholes could be given. Under the partly chaotic leadership of a Chilean Presidency weakened by domestic unrest, a coalition of progressive countries around Costa Rica, many countries of the European Union, the island states and the least developed countries was, however, not sufficient to completely overcome the blocking countries' brake policy.

What will happen to 2020, which was supposed to be the climate year par excellence to make up for the lack of ambition in the nationally determined contributions (NDCs) prepared for COP21 in Paris? Five years later, in 2020, the Parties to the Paris Agreement are expected to enhance their NDCs. Now, the pending global investment aid within the framework of economic stimulus packages and the currently precarious financial situation of coal, oil and gas companies are creating new risks, but also opportunities for accelerated implementation and tightening of the climate targets. The key question here is whether the economic recovery will strengthen fossil fuel structures or the necessary transformation. At the same time, the pandemic puts the focus on the goal of increasing the resilience of societies, their ability to cope with crises.

It is becoming apparent that the states with a particularly sharply increased gap between rich and poor – in the South and North – are hit particularly hard by the pandemic. It is very worrying that Sustainable Development Goal 10 (Reduce inequality within and among countries), which aims to reduce this gap in societies – along with climate protection and biodiversity – is one of the few SDGs in which world society is moving further away from the goal instead of closer to it.

The urgency of climate action is only increasing. On the one hand, it is a matter of protecting the climate (that is what the 1.5°C limit is all about) and avoiding the unmanageable, not pushing the climate crisis beyond the limits of adaptation wherever possible. And on the other hand it is about overcoming the unavoidable – through effective adaptation strategies with regard to the increasingly foreseeable major risks but also by supporting the people and states that are affected by the climate crisis in ever greater numbers despite the possibility of emission reduction and adaptation ('loss and damage'). Despite some small-scale progress – loss and damage may now also be supported by the Green Climate Fund – it is quite obvious that in the foreseeable future there will not be the necessary breakthroughs in the UN consensus for support that comes even remotely close to meeting the looming problems. It is therefore becoming increasingly urgent, in addition to the necessary progress at the UN level, for pioneering states and other actors to join forces in pioneer groups that want to initiate much more appropriate activities. The COVID-19 crisis gives even more emphasis to this cry for more resilience.

# The Crunch Points of the Negotiations

## 1. Ambition

Countries' climate efforts must be measured against the three objectives of the Paris Agreement:

- to limit global temperature rise to well below 2°C, better 1.5°C,
- to build up resilience and
- to redirect financial flows in such a way as to achieve the first two objectives.

To this end, an important 2020 process for enhancing the national climate targets (nationally determined contributions, NDCs) was established in Madrid. The decision text refers to a decision taken during the Paris COP in 2015 calling on countries to update their NDCs. However, the resilience target and even more the goal of redirecting financial flows still fall short in most NDCs. The improvement of the adaptation plans in the NDCs process for 2020 was, however, given greater consideration. The UN Climate Secretariat (UNFCCC) is to summarise the submitted NDCs in a synthesis report on the status of the collective ambition of all countries.

In Madrid, it has not yet been possible to firmly anchor the three central Paris objectives (temperature targets, resilience, redirection of financial flows) as a regular yardstick for the success of the Paris Climate Agreement.

This agreement on the ambition text was possible because a process was set up on “pre-2020” action, which emerging countries such as China and India had called for. Their aim is to draw conclusions from the fact that many industrialised countries have fallen behind their Paris commitments to improve their climate change targets and financial commitments by 2020. Some industrialised countries (USA and Canada) have not even achieved their Kyoto (1997) targets. Without the effect of COVID-19 on CO<sub>2</sub> emissions, Germany would clearly have missed its climate target for 2020 (40 % compared to 1990) – a target which was announced internationally in Paris – and will probably not reach it until the middle of the next decade. The decision has now been taken: Roundtables and a report will inform the Global Stocktake in 2023. It is already clear that if the industrialised countries do not present a coherent strategy for making up with what they have not achieved through increased targets, additional climate financing or cooperation partnerships, this shortcoming will have a negative impact on the willingness of the emerging countries to act progressively – as has already happened at COP25.

One positive aspect to emphasise is the strengthened role of science in the ambitious decision. International pressure from Fridays for Future (“Unite behind the science”) in particular has made it possible for the role of science and the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) – still under considerable attack last year, in particular from Saudi Arabia – to now be positively acknowledged. Brazil and Argentina had long resisted the explicit reference to the recent IPCC reports on land use and oceans. Having succeeded in reaching an agreement with Argentina and thus isolating Brazil, Brazil finally agreed in the closing plenary session after considerable pressure from many other countries.

The important reference to the fact that the NDC enhancement must be carried out with public participation is unfortunately not included in the decision text on ambition. Nevertheless, the expectations of the majority of states became clear, but in view of the growing number of authorially governed or minded states, it was not possible to achieve consensus. This is important in order to consider social dimensions and to make just transition possible.

At the special summit of UN Secretary-General Guterres in September 2019, only developing countries had so far pledged to enhance their NDCs in 2020. It was fascinating to see how strongly the number of countries has risen that have announced that they will be greenhouse gas neutral by 2050. In the Climate Ambition Coalition, 120 countries have announced this (closing speech by Chilean COP President Carolina Schmidt). Eighty states have

also announced that they intend to tighten their climate targets and plans (NDCs) for 2030. In addition, eleven countries have initiated NDC enhancement processes for the 2020 targets.

On the official last day of COP25 negotiations, the so-called High Ambition Coalition (with Marshall Islands, Germany, France, the United Kingdom, the European Commission, Canada, Norway, Ethiopia, etc.) met to make the decisions more solid by calling for more ambition from all countries. Frans Timmermans, Executive Vice President for the European Green Deal in the EU Commission, also made it clear that after the EU decision on greenhouse gas neutrality by 2050, it must now be possible to implement concrete plans within the framework of the European Green Deal. Even though negotiations with Poland on how and with what support they can achieve the goal still have to be concluded by June, the EU governments have thus paved the way for central projects of the European Green Deal. The Deal, together with the greenhouse gas (GHG) neutrality target, is essential for the EU's long-term strategy, also to be submitted to the UNFCCC in 2020.

It is now necessary that the EU, following a corresponding impact analysis, commits itself to the target corridor of 50-55 % reduction by 2030 at the latest in June 2020, in order to generate momentum for other G20 countries on this basis as well. The EU-China Summit – initially scheduled for September 2020 in Leipzig, now postponed – will play a central role in this. At the same time, Germany is very well positioned to conduct bilateral negotiations with India, South Africa, Indonesia and Russia. Within the framework of such a jointly organised movement, the EU should then at least anchor the higher target of -55 % in its new NDC, which must be available in 2020. The German government must support this – the Ministry of Economics is still blocking it.

## 2. Negotiations on Article 6 – Market Mechanisms

The compromise proposed in the so-called Article 6 for the crediting of climate protection credits under pressure from brakemen such as Brazil and, in this case, India, was rejected by many states because it would have led to less rather than more ambition. Negotiations will continue next year in Glasgow under the British COP Presidency. In Germanwatch's view, robust market rules are indispensable. These negotiations belonged to the key points of COP25. The aim is to regulate future international trade in emissions and emission reductions. If cleverly designed, this could lead to additional and far-reaching emission reduction, strengthen the cost efficiency of international mitigation efforts and lower market entry barriers for climate-friendly technologies in developing countries. This could also generate revenue for the important Adaptation Fund.

Such a constructive role of market mechanisms would require a robust regulatory framework that preserves environmental integrity, promotes increased ambition and guarantees human rights and social standards. In particular, double counting would have to be avoided. In addition, no old Kyoto certificates should be counted towards future climate targets. Both would amount to a reduction of the climate targets agreed in Paris. In addition to ambitious reference scenarios, a substantial automatic cancellation rate is needed to enable additional and more far-reaching emission reductions. This would ensure that part of each certificate would not benefit the buyer or user, but would increase the ambition of the Paris Agreement.

The negotiations on Article 6 were already the focus of media interest in the run-up to COP25, as they could not be concluded last year at COP24 in Katowice, Poland – in particular because Brazil was fighting for the huge loophole of double counting.

The COP25 negotiations were also extremely difficult due to differing positions of the states. Brazil and India in particular, but also Egypt, Saudi Arabia and Australia, attempted to negotiate considerable climate policy loopholes into the rules and regulations for different reasons and to soften or remove important levers for increasing ambition and security anchors for human rights.

Not least in response to these difficult negotiations, a number of states finally joined the so-called "San José Principles" initiated by Costa Rica. These are a series of principles that would have made a robust set of rules possible

if they were supplemented by corresponding security mechanisms for human rights and social standards. After ten states initially backed the principles initiated by Costa Rica, Germany was the first G20 state to join the initiative and thus set an important example for climate diplomacy. By the end of the World Climate Conference, a total of 30 states had joined the principles, including 17 EU member states. Germanwatch welcomed very much that the German delegation has assumed an important leadership role in this difficult atmosphere of COP25.

Unfortunately, despite this important advance under a much weakened Chilean Presidency, it was not possible to produce a truly ambitious draft text. Instead, the Presidency's drafts contained considerable risks to environmental integrity, such as possible double counting and the Potenzial takeover of old Kyoto certificates. The last text provided for central decisions on the concrete design of these loopholes to be postponed into the future, so that their exact extent would have remained completely unclear. The texts also remained completely inadequate with regard to the protection of human rights and social standards. Decisions on the possible inclusion of appropriate social security mechanisms should be postponed for many years into the future. Furthermore, it was not possible to anchor sufficient instruments in the draft text to ensure that this form of eligible environmental credit is not a zero-sum game, but a plus-sum game for the climate.

Ultimately, the uncompromising nature of a few states to negotiate large loopholes in the agreement made it impossible for progressive states to agree to a compromise in the Article 6 negotiations. The negotiations could not be concluded at COP25 and are to be continued next year instead. In Germanwatch's view, this was necessary to prevent weak rules for future market mechanisms from leading to a considerable danger for international climate protection and also to a considerable reputational risk for participating companies. It was gratifying to see how many countries did not want a deal at any price, including environmental integrity. The demonstrated willingness to defend the Paris Agreement was very gratifying.

Looking ahead, the negotiations on Article 6 must continue at COP26. Here too, the aim must be for future carbon markets to lead to more and not less global mitigation through robust rules. A renewed leadership role for the San José Group, whose principles should be supplemented by human rights principles, with active German participation would be an important sign of this.

### 3. Climate-related loss and damage

Expectations of the COP25 on how to deal with the unavoidable consequences of climate change (climate-related loss and damage, L&D) were high. Especially since the UN Secretary-General Guterres had announced COP25 as an "emergency summit": On the one hand, concrete next steps were needed to break the long-standing ideological blockade of all industrialised countries and, even more so, financial support for affected developing countries with regard to unavoidable damage. On the other hand, the review of the Warsaw International Mechanism (WIM) should ensure that it is in a position to effectively support vulnerable countries in dealing with L&D and meet their needs, also with regard to future climate damage.

An important step toward this goal was reached by first-time anchoring of L&D under the UNFCCC financial architecture with a reference in the guidance to the GCF. This step is of great importance, but is mainly of symbolic significance for the time being. In the next two years, within and beyond the UNFCCC process, the way has to be paved for L&D finance to support – at least to some extent - the existentially affected people and countries. In this context, the mandate of the Green Climate Fund (GCF) should also be extended in such a way that it goes beyond the framework of existing investments and windows. Additionally the amount of climate finance has to be increased to avoid a conflict with the already insufficient funds for adaptation measures.

Constructive negotiations were severely blocked by countries such as the USA, Australia and Japan. Although some EU states – including Germany – played a constructive role, the EU's common position was unfortunately not very progressive. The discussion on the enforceability of compensation for L&D, among other things, delayed an agreement until the end. In the Paris Agreement, this link is excluded by a footnote. In Madrid, the USA in particular

wanted to exclude this link by means of a decision in the Framework Convention on Climate Change itself (COP UNFCCC), adopted back in 1992, of which the USA remains a member even after withdrawing from the Paris Agreement. This would probably disable developing countries to bring legal action, which is completely unacceptable for massively affected countries. Now, this has to be clarified at COP26.

COP25 has set up two processes within the Warsaw International Mechanism (WIM):

1. The *Santiago Network for Loss and Damage* under the WIM that aims to promote technical support for actors in the implementation of relevant approaches in particularly vulnerable developing countries. The network is a first step towards providing the WIM not only with its political body (Executive Committee, ExCom) but also with an operational work stream. However, the functionality of the network must be measured by its design, including concrete tasks and its financial and technical resources.
2. The *ExCom expert group on action and support* in dealing with L&D: it offers scope for discussing possibilities of financial support for developing countries. It is to be constituted in 2020 and draw up a work plan. To meet its task, the expert group must also consider ways of mobilising additional financial resources and the role of innovative financial resources.

Even if COP25 shows perspectives for actual support of countries in dealing with L&D, their realisation will take a lot of time and needs a much stronger political will from industrialised countries, but also from countries like China or the oil-producing countries, as many expect them to participate adequately in climate finance from 2025 onwards.

In order to respond adequately to the climate crisis, solutions must be found quickly within and beyond to the UNFCCC process to support affected developing countries appropriately and reliably in dealing with the consequences of climate change.

## 4. Climate finance

The provision of financial support enables developing countries to implement more far-reaching climate protection activities and measures to adapt to the negative consequences of climate change. Industrialised countries have pledged to mobilise USD 100 billion annually from 2020.

Formally, the traditionally important negotiations on climate financing in Madrid played a minor role. Nevertheless, negotiations on climate finance issues continued into the last few hours of COP25.

Similar to the negotiations on “pre-2020”, developing countries demanded that the agenda item expiring in 2020 be extended to 2022 in order to create an adequate space for discussion to meet the USD 100 billion target. The negotiating groups were very close to formulating a compromise that would have enabled additional input from the parties on long-term financing after 2020 in the coming year. In the final plenary, however, several parties expressed dissent, so that no agreement was reached. Also in the light of the USD 100 billion target, negotiations took place in the Standing Committee on Finance, where the next two-year analysis and review of climate finance flows and, for the first time, the report on identifying the needs of developing countries will be on the agenda in 2020. Developing countries had unsuccessfully called for an additional report on the achievement of the USD 100 billion. These tensions reflect the considerable uncertainty as to whether developed countries will meet their commitments to provide USD100 billion in 2020. The debate on support in 2020 will be one of the defining elements of the negotiations due to the 100 billion target, the opening of negotiations on the post-2025 climate financing target and the closely linked ambition debate. Chancellor Angela Merkel's commitment in 2015 to double climate financing from the budget to EUR 4 billion a year by 2020 is not yet secured. With the additional budget funds of EUR 600 million (EUR 500 million for the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development and EUR 100 million

for the Federal Ministry of the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety) adopted in November 2019, the existing financing gap should be closed in nominal terms.

Accompanying the negotiations, in the shadow of this year's first replenishment of the GCF in October 2019, a further EUR 62 million was pledged to the GCF (Belgium increase by EUR 50 million and Ireland increase by EUR 12 million) and almost EUR 90 million to the Adaptation Fund. Spain, Sweden and Quebec had already made commitments at the UN Secretary-General's Special Summit. In 2019, the Adaptation Fund exceeded its mobilisation target of USD 100 million. With EUR 30 million in 2019, Germany is once again the largest single donor. It was unclear because Germany understood last year's contribution of EUR 70 million as the first tranche of a two-year pledge of EUR 100 million. With Germany and Sweden, two donors are thus responding to the Adaptation Fund's call for more long-term and predictable multi-year commitments. On the positive side, Poland made its first contribution ever and Switzerland, Norway and Spain made their first contributions after several years.

## Outlook

2020 will be of central importance for the future direction of global climate policy. Given the course set in response to the COVID-19 crisis, the next 18 months may determine whether there is still a realistic chance of limiting the global temperature increase to less than 1.5°C. The COVID-19 crisis has turned the climate policy calendar upside down and has reordered at least the short-term policy priorities due to the challenges of the pandemic. It has not yet been decided how climate-proof the states (and the international community as a whole) will bring themselves through the crisis. We are probably facing the biggest global economic crisis since 1929/1939. The question of how, in this situation, solidarity, resilience and the implementation of the climate targets can be dovetailed in such a way that all investments supported by public money simultaneously promote the implementation of the climate targets will set central path dependencies for or against the achievement of the climate targets agreed in Paris. With taxonomy – a classification system for environmentally sound economic activities – the EU has an instrument that could serve as a compass here. For even with a comprehensive increase in ambition and accelerated implementation, an uncontrollable cascade of major catastrophes can be avoided, but not a rapidly growing number of people affected by the climate crisis. The risks of loss and damage can no longer be ignored. A comprehensive analysis of these risks is needed in 2020 to pave the way for future protection under relevant international institutions – both within and outside the UNFCCC. This analysis must provide a solid assessment of the relevance of various issues such as land that will no longer be habitable in the foreseeable future, rising capital costs for the most vulnerable, over-indebtedness due to reconstruction following recurrent extreme weather events and even shifts in the 3-mile zone (the border between territorial and international waters) with its implications for e.g. fishery. Based on these new findings, a new seriousness could enter the debate on loss and damage at the next but one climate summit in Africa.

In any case, the COVID-19 pandemic has made us more aware of the context and vulnerability of our societies. This new understanding must now lead to a new solidarity, a new motivation for building resilience and a new vision of sustainability.

In this phase of uncertainty, the Petersberg Climate Dialogue at the end of April 2020 represented an important milestone in climate policy. Chancellor Merkel's clear signal that aid against the COVID crisis should also be used as a means of combating the climate crisis was an important signal in Germany, the EU and beyond. The EU and Germany should use the European Green Deal as a very good basis for geopolitical guidance – with a corresponding increase in targets and international implementation alliances between the EU and Germany. Especially in times of escalating tensions between the superpowers USA and China and between the EU and China, it is important that the EU keeps open fields of effective cooperation with China in the interest of both sides. Containment of the climate crisis stands out here among the possible anchors for cooperation. The EU-China Summit – originally planned for 14 September 2020 under the German EU Council Presidency – will be a key moment in this process, despite its postponement.

Germany and the EU should enter into alliances with India, South Africa and Russia, among others, in order to create a credible geopolitical counterweight for more ambition in climate protection and resilience and to strengthen multilateralism. Geopolitically, 2020 will be shaped primarily by the US presidential elections on 3 November 2020, but also by the implementation of the Brexit in the course of the year. The election results in the USA will have a decisive influence on the direction of climate policy. An interesting point is the postponement of COP26 in Scotland until the end of 2021. Should US President Trump be voted out of office, the USA could then already be part of the Paris Agreement again.

The polarisation between progressives and the states organising the last defence battle of fossil fuels, which manifested itself at COP25, will probably also shape the climate debates under the US-American G7 presidency and the Saudi G20 presidency this year. It will be interesting to see whether the Saudi presidency will continue the gradual change away from oil or whether it will continue the anti-climate course it has taken so far by forming ties with the USA. At least before COVID-19, there were some signs that the “Saudi Vision 2030” of no more oil use at home in ten years is more than a greenwash. But whether the COVID-19 crisis can act as an impetus for massive investments in a future in which green hydrogen can replace oil is more than questionable.

The financial sector plays an important role in increasing ambition. The British COP presidency - based on the appointment of the former head of the British central bank Mark Carney as special envoy of the UN Secretary General and on the importance of London as a financial centre - wants to give this topic an important place at the next COP. After the development bank summit during the 2020 Peace Forum in Paris, it will be easier to judge which development banks are serious about implementing the Paris climate targets and which are greenwashing. It is to be hoped that the outstanding recommendations for action by the Sustainable Finance Advisory Council will point the way for the German government to become a leading location for sustainable financing.

# 1 Eine kurze Gesamtbewertung der COP25 in Madrid

Das Ergebnis der Weltklimakonferenz (COP25), die vom 2. bis 15. Dezember als längste COP jemals in Madrid (Spanien) tagte, zeigt deutlich die Polarisierung der Staaten der Welt angesichts der durch das Pariser Klimaabkommen von 2015 auf die Spur gebrachten Transformation aller Sektoren und des zügigen Ausstiegs aus Kohle, Öl und Gas. Einerseits gibt sich eine große Gruppe von Staaten nicht mehr mit kosmetischer Klimapolitik zufrieden. Andererseits organisiert sich der durch die Wahl von US-Präsident Trump (2016) eingeläutete letzte Aufstand der fossilen Lobby – sichtbar etwa auch in Brasilien und Australien – ebenso deutlich.

Offensichtlich ist die Klimapolitik mit dem Pariser Klimaabkommen weltweit in eine Phase der neuen Ernsthaftigkeit getreten: Die Staaten werden nun von einer kritischen Öffentlichkeit, von immer mehr politischen Parteien, von einem schnell wachsenden Teil des Finanzmarktes daran gemessen, ob sie einen zügigen weltweiten Ausstieg aus Kohle, Öl und Gas umsetzen. Vor diesem Hintergrund organisieren einige Regierungen wichtiger Staaten wie die USA, Brasilien und Australien, die eng mit der Kohle-, Öl-, und Agrar-Lobby verbandelt sind, den Widerstand gegen diese Transformation. Die große Mehrheit der Staaten machte jedoch in Madrid deutlich, dass sie sowohl den Abschied von fossilen Energien als auch die Unterstützung für die von der Klimakrise besonders Betroffenen auf ein neues Niveau heben wollen. Bei der Umsetzung des Pariser Abkommens in den jeweiligen Staaten wollen sie endlich Schluss machen mit Klimapolitik in homöopathischen Dosen.

Das Problem, das sich aus dieser Konstellation ergibt: Zumindest solange die Trump-Regierung im Amt ist, lassen sich die nötigen transformativen Schritte nicht im Konsens durchsetzen. Dieser ist in der UN allerdings notwendig. Unter chilenischer Präsidentschaft ist die COP25 vor diesem Hintergrund mit schwachen Kompromissen – immerhin ein Impuls für mehr Ambition und die Abwehr großer Schlupflöcher – zu Ende gegangen. Unter zum Teil chaotischer Führung einer durch Unruhen im eigenen Land geschwächten Präsidentschaft Chiles war eine Koalition progressiver Länder um Costa Rica, viele Länder der Europäischen Union, der Inselstaaten und der am wenigsten entwickelten Länder aber nicht ausreichend, um die Bremspolitik der blockierenden Länder ganz zu überwinden.

Was wird nun aus 2020, das das Klimajahr schlechthin werden sollte, um die fehlende Ambition aus den für die COP21 in 2015 vorbereiteten, nationalen Klimazielen und -plänen (engl., nationally determined contributions, NDCs) aufzuholen? In 2020 sollen die Vertragsstaaten des Paris-Abkommens ihre NDCs nachgebessert vorlegen. Nun ergeben sich durch die weltweit anstehenden Investitionshilfen im Rahmen von Konjunkturpaketen und durch die derzeit prekäre Finanzlage von Kohle-, Öl- und Gasunternehmen neue Risiken, aber auch Chancen für eine beschleunigte Umsetzung und Nachschärfung der Klimaziele. Schlüsselfrage hierbei ist, ob im Rahmen der Konjunkturerholung die fossilen Strukturen oder die notwendige Transformation gestärkt werden. Zugleich stellt die Pandemie die Resilienz von Gesellschaften auf die Probe: Werden sie in der Lage sein, die Krise zu bewältigen?

Es zeichnet sich ab, dass die Staaten mit besonders stark gestiegener Kluft zwischen Arm und Reich – in Süd und Nord – besonders schwer von der Pandemie getroffen sind. Es stimmt sehr bedenklich, dass das Globale Nachhaltigkeitsziel 10 („Ungleichheiten in und zwischen Ländern verringern“), das diese Kluft in den Gesellschaften abbauen will, neben Klimaschutz und Biodiversität – zu den wenigen Globalen Nachhaltigkeitszielen (SDGs) gehört, in dessen Bereich sich die Weltgesellschaft weiter vom Ziel wegbewegt, statt sich ihm anzunähern.

Die Dringlichkeit klimapolitischen Handelns erhöht sich nur weiter. Es geht einerseits darum, das Unbewältigbare zu vermeiden: Die Klimakrise darf, wo immer möglich, nicht über die Grenzen der Anpassung hinausgetrieben werden. Das 1,5°C-Limit darf nicht überschritten werden. Zum anderen geht es darum, das Unvermeidbare zu bewältigen: durch wirkungsvolle Anpassungsstrategien in Bezug auf die immer absehbareren großen Risiken. Aber eben auch durch Unterstützung der Menschen und Staaten, die trotz des noch möglichen Klimaschutzes und Anpassung in immer größerer Zahl existenziell von der Klimakrise betroffen sind (Loss and Damage“). Trotz gewisser kleinformatiger Fortschritte – das Thema Loss and Damage darf nun auch vom Green Climate Fund unterstützt werden –

ist ganz offensichtlich, dass es in absehbarer Zeit hier im UN-Konsens nicht die notwendigen Durchbrüche für eine Unterstützung geben wird, die auch nur annähernd etwas mit der Größenordnung der sich anbahnenden Probleme zu tun hat. Es wird deshalb ergänzend zu den notwendigen Fortschritten auf UNFCCC-Ebene immer dringender, dass sich Vorreiterstaaten und andere Akteure in Vorreitergruppen zusammenschließen, die deutlich angemessene Aktivitäten auf den Weg bringen wollen. Die Corona-Krise verleiht diesem Schrei nach mehr Resilienz noch mehr Nachdruck.

## 1.1 Bedeutung der Ergebnisse für die deutsche und europäische Politik

Deutschland und die EU müssen nun Partnerschaften mit Schlüsselstaaten wie China, Indien und Südafrika eingehen, um in diesem Jahr rechtzeitig verbesserte nationale Klimaschutzziele und -pläne vorzulegen. Der während des Klimagipfels angekündigte Europäische Green Deal ist eine sehr gute Grundlage für geopolitisch kraftvolle Allianzen der EU und Deutschlands in diese Richtung. Um einen Ausweg aus dem aktuellen Tal des Multilateralismus zu bahnen, muss die Europäische Union unter deutscher Präsidentschaft 2020 gemeinsam mit China, Indien und Russland sowie progressiven US-Bundesstaaten mit gesteigerten Klimaschutzzielen und tiefgreifenden sektoralen Transformationen vorangehen. Immerhin ist diese Gruppe (inklusive der USA als ganzer Staat) zusammen für mehr als 50 % der globalen Emissionen verantwortlich. Auch auf Grund der Corona-Krise könnte der Zeitplan etwas verzögert gegenüber den ursprünglichen Planungen ablaufen, die Recovery-Programme bieten aber sogar die Gelegenheit, das Tempo ambitionierten Klimaschutzes zu beschleunigen.

Eine solche Vorreiterrolle macht Deutschland und die EU attraktiv für politische und ökonomisch-technische Kooperation mit wichtigen Schwellenländern. Kanzlerin Merksels klare Signale auf dem Petersberger Klimadialog im April 2020, Hilfen gegen die Corona-Krise auch als Mittel gegen die Klimakrise zu nutzen sowie ihre Unterstützung der Verbesserung des EU-Klimaziels 2030 auf 50 bis 55 Prozent, setzten zu Beginn der Corona-Krise wichtige Signale. Wie Frans Timmermans bereits früher im Jahr verkündet hatte, bleibt die EU bei ihrem Zeitplan, bis September 2020 ihr NDC zu erhöhen.

## 2 Beschlüsse zu den Knackpunkten der COP25 in Madrid

### 2.1 Klimaschutzziele in 2020 nachbessern

Die Anstrengungen der Länder müssen an den drei Zielen von Paris gemessen werden:

- den globalen Temperaturanstieg auf weit unter 2°C, besser 1,5°C, zu begrenzen,
- Resilienz aufzubauen und
- die Finanzströme so umzuleiten, dass die beiden ersten Ziele erreicht werden können.

Hierfür wurde in Madrid ein wichtiger Prozess zur Nachbesserung der nationalen Klimaziele (engl. nationally determined contributions, NDCs) in 2020 festgehalten. Der Beschlusstext<sup>1</sup> bezieht sich auf eine COP-Entscheidung von Paris aus dem Jahr 2015<sup>2</sup>, die die Länder dazu aufruft, ihre NDCs nachzubessern. Das Resilienz-Ziel und noch

---

<sup>1</sup> [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2019\\_06a01E.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2019_06a01E.pdf)

<sup>2</sup> <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf#page=2>

mehr das Ziel der Umschichtung der Finanzströme kommen in den meisten NDCs allerdings noch zu kurz. Die Nachbesserung der Anpassungspläne im NDC-Prozess für 2020 fand stärkere Berücksichtigung. Das UN-Klimasekretariat (UNFCCC) soll die vorgelegten NDCs in einem Synthesebericht zusammenfassen, der ursprünglich auf der COP26 im November 2020 über den Stand der kollektiven Ambition aller Länder informieren sollte. Die Exekutivsekretärin des UNFCCC-Sekretariates, Patricia Espinosa, machte bei der Eröffnung des June Momentums 2020 deutlich, dass an der NDC-Erhöhung 2020 trotz Verschiebung von COP26 auf November 2021 festgehalten würde. Wann der Synthesebericht erscheinen wird, ist noch nicht final terminiert. Sinnvoll wäre ein erster Bericht im November oder Dezember 2020 und ggf. ein zweiter Bericht in 2021.

Es gelang in Madrid noch nicht, die drei zentralen Paris-Ziele (Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs, Resilienz, Umschichtung der Finanzströme) als regelmäßig zu betrachtende Messlatte für den Erfolg des Pariser Klimaabkommens fest zu verankern.

Diese Einigung zur Ambitionssteigerung war möglich, da ein Prozess zu „pre-2020“ eingerichtet wurde, den Schwellenländer wie China und Indien gefordert hatten. Ihnen geht es darum, Schlussfolgerungen daraus zu ziehen, dass viele Industriestaaten hinter ihrer in Paris gemachten Zusage zurückgefallen sind, ihre Klimaschutzziele und Finanzzusagen bis 2020 nachzubessern bzw. ihre Zusagen zu erfüllen. Einige Industrieländer (USA und Kanada) haben noch nicht einmal ihre in Kyoto (1997) zugesagten Klimaschutzziele erreicht. Deutschland würde ohne den Corona-bedingten Rückgang der nationalen Treibhausgasemissionen sein in Paris auch international angekündigtes Klimaziel für 2020 (40 % gegenüber 1990) deutlich verfehlen und wohl erst Mitte des nächsten Jahrzehntes erreichen. Beschlossen wurde nun, dass Roundtables und ein Bericht die globale Bestandsaufnahme in 2023 zu „pre-2020“ informieren werden. Schon jetzt ist klar: Wenn die Industrieländer keine schlüssige Strategie präsentieren, wie sie das Nicht-Geleistete durch erhöhte Ziele, zusätzliche Klimafinanzierung oder Kooperationspartnerschaften ausgleichen wollen, wird es sich – wie dieses Mal – auf die Bereitschaft zum progressiven Handeln der Schwellenländer negativ auswirken.

Positiv hervorzuheben ist die im Ambitionsbeschluss gestärkte Rolle der Wissenschaft. Gerade auch der internationale Druck von Fridays for Future („Unite behind the science“) hat es ermöglicht, dass die Rolle von Wissenschaft und des Weltklimarates IPCC – im vergangenen Jahr noch unter erheblichem Beschuss, insbesondere durch Saudi-Arabien – nun positiv gewürdigt wurde. Gegen den ausdrücklichen Bezug auf die IPCC-Berichte zu Landnutzung und Ozeanen hatten Brasilien und Argentinien lange Widerstand geleistet. Nachdem es gelungen war, sich mit Argentinien zu einigen und damit Brasilien zu isolieren, stimmte die Regierung des Landes im Abschlussplenum nach erheblichem Druck vieler anderer Länder letztlich zu.

Der wichtige Verweis darauf, dass die NDC-Nachbesserung in partizipativen Prozessen durchgeführt werden muss, ist leider nicht im Beschlusstext enthalten. Dennoch wurde die Erwartungshaltung der Mehrheit der Staaten deutlich, ließ sich aber angesichts der wachsenden Zahl autoritär regierter oder gesinnter Staaten nicht als Konsens durchsetzen. Die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure an der NDC-Nachbesserung ist wichtig, um soziale Dimensionen zu berücksichtigen und eine gerechte Transformation (just transition) zu ermöglichen.

Beim Sondergipfel des UN-Generalsekretärs Guterres im September 2019 hatten sich bislang lediglich Entwicklungsländer zur NDC-Erhöhung in 2020 bekannt. Es war faszinierend zu sehen, wie viele Länder nun angekündigt haben, bis 2050 treibhausgasneutral zu sein. In der *Climate Ambition Coalition* haben dies 120 Staaten (Abschlussrede der chilenischen COP-Präsidentin Carolina Schmidt) angekündigt. 80 Staaten haben zudem angekündigt, dass sie Klimaziel und -plan (NDC) für 2030 verschärfen wollen. Darüber hinaus haben elf Länder zusätzliche Prozesse zu ihren nationalen Plänen und Politiken eingeleitet, um die Ziele bis 2020 zu erreichen.

Am offiziell letzten Verhandlungstag der COP25 hatte sich die sog. *High Ambition Coalition* (mit Marshallinseln, Deutschland, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, der Europäischen Kommission, Kanada, Norwegen, Äthiopien, usw.) zusammengefunden, um mit einem Aufruf an alle Länder zu mehr Ambition die Beschlüsse solider zu gestalten. Auch Frans Timmermans, geschäftsführender Vizepräsident und Kommissar für Klimaschutz in der EU-Kommission, machte in diesem Rahmen klar, dass es nach dem EU-Beschluss zur Treibhausgasneutralität 2050

nun gelingen muss, im Rahmen des Europäischen Green Deals konkrete Pläne umzusetzen. Auch wenn mit Polen noch bis mindestens Juni 2020 verhandelt werden muss, wie und mit welcher Unterstützung sie das Ziel erreichen können, machten die EU-Regierungen damit den Weg frei für zentrale Vorhaben des Europäischen Green Deal, der zusammen mit dem Treibhausgas-Neutralitätsziel für 2050 essenziell für die ebenfalls in 2020 bei UNFCCC vorzulegende Langfriststrategie der EU ist.

Es ist nun wesentlich, dass sich die EU nach einer entsprechenden Auswirkungsanalyse spätestens im Juni 2020 auf den Zielkorridor von 50-55 % Reduktion bis 2030 festlegt, um auf dieser Grundlage auch bei anderen G20-Ländern Dynamik zu erzeugen. Auch in der Corona-Krise will die EU an ihrem Zeitplan festhalten. Der Corona-bedingt verschobene EU-China-Gipfel, der für September 2020 in Leipzig angesetzt war, sollte hierfür eine zentrale Rolle spielen. Eine Neuterminierung und erfolgreiche Durchführung ist weiterhin für die globale Ambitionssteigerung zentral. Parallel ist z.B. Deutschland sehr gut aufgestellt, um mit Indien, Südafrika, Indonesien und Russland dementsprechende bilaterale Verhandlungen zu führen. Im Rahmen solch gemeinsam organisierter Bewegung sollte die EU dann zumindest das höhere Ziel von -55 % in ihrem neuen NDC verankern, das Ende 2020 vorliegen muss – trotz Verschiebung des Klimagipfels in Glasgow auf November 2021. Die bislang in 2020 vorgelegten NDCs (Japan, Norwegen, etc.) enthalten noch nicht die für einen globalen 1,5°C-Weg nötige Ambition. Besonders auf die großen Emittenten kommt es nun allerdings an – und besonders auch auf die Paris-kompatible Ausgestaltung ihrer Corona-Hilfspakete.

## **2.2 Robuste Regeln für Artikel 6 – Marktbasierte Mechanismen**

Die Verhandlungen über die Umsetzung von Artikel 6 des Pariser Abkommens waren einer der zentralen Knackpunkte der COP25 in Madrid. Dabei ging es insbesondere darum, Regeln für den künftigen Handel mit Emissionen bzw. mit Emissionsreduktionen zu beschließen. Mit einer geschickten Ausgestaltung könnten diese zu zusätzlichen und weitreichenden Emissionsreduktionen führen, die Kosteneffizienz des internationalen Klimaschutzes stärken und Markteintrittsbarrieren für klimafreundliche Technologien in Entwicklungsländern senken. Auch könnten damit Einnahmen für den wichtigen Anpassungsfonds generiert werden.

Die Verhandlungen über Artikel 6 standen bereits im Vorfeld der COP25 im Fokus des medialen Interesses, da diese 2018 im polnischen Katowice – insbesondere aufgrund des brasilianischen Versuches, Schlupflöcher in den Vertragstext zu verhandeln – nicht zum Abschluss gebracht werden konnten. Dass die Ausgestaltung des künftigen internationalen Emissionshandels bereits vorab eine so hohe Aufmerksamkeit erfahren hat, liegt jedoch auch an der potenziellen Schlüsselrolle, die dieser für künftige Ambitionssteigerungen der Industriestaaten spielen könnte sowie gleichzeitig an seinem Potenzial, die Umweltintegrität des Pariser Abkommens zu untergraben.

Wie bereits in 2018 konnten die Verhandlungen über Artikel 6 jedoch auch in Madrid nicht zum Abschluss gebracht werden. Zwar wurden auf technischer Ebene Fortschritte erzielt. Gleichzeitig konnten sich die Staaten aber bei zentralen politischen Fragen bis zum Schluss der COP25 nicht einigen. Das Hauptproblem war, dass einzelne Staaten versuchten, erhebliche Schlupflöcher zu ermöglichen bzw. eine ambitionierte Ausgestaltung künftiger Kohlenstoffmärkte zu verhindern.

Ein zentrales Risiko, welches insbesondere Brasilien im Text verankern wollte, war, dass bei der Nutzung des neu zu schaffenden „Mechanismus zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen und zur Förderung nachhaltiger Entwicklung“ (Artikel 6.4 des Pariser Abkommens) Doppelzählungen möglich sein sollten – sich also sowohl das verkaufende als auch das kaufende Land Emissionsreduktionen anrechnen könnten. Für den Klimaschutz eine Katastrophe: Denn finden Emissionsreduktionen nur einmal statt, werden aber von zwei Parteien angerechnet, wird das Ambitionsniveau des globalen Klimaschutzes in der Realität gesenkt. Dies galt es daher zwingend zu vermeiden – sowohl beim zwischenstaatlichen Handel als auch beim Handel im Rahmen privatwirtschaftlicher Initiativen wie dem künftigen Offsetting-System CORSIA der UN-Luftfahrtorganisation ICAO.

Weiterer Streitpunkt war der Umgang mit Zertifikaten aus dem Kyoto-Regime, die im Rahmen des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism, CDM) und der Gemeinsamen Umsetzung (Joint Implementation, JI) generiert wurden. Eine Anerkennung dieser Zertifikate wäre aus Klimaschutzperspektive nicht vertretbar, da ihr Klimaschutzbeitrag in der Vergangenheit erbracht wurde. Sie würde somit zu einer Senkung der im Pariser Abkommen vereinbarten Klimaziele führen. Zudem haben viele dieser Projekte keinen bzw. nur einen sehr geringen Klimaschutzbeitrag geleistet. Bei einer Anerkennung droht daher eine Marktschwemme an verfügbaren Zertifikaten, die die Effektivität der Mechanismen von Anfang an verwässern könnte. In Madrid plädierten vor allem Indien, Brasilien und Australien trotz dieser erheblichen Risiken für eine Anerkennung veralteter Kyoto-Zertifikate – teilweise aus wirtschaftlichem Interesse, weil sich ein großer Teil der Zertifikate in diesen Staaten befindet. Teilweise, um die vorhandenen Zertifikate für die eigene Klimazielerreichung nutzen und damit in der Realität weniger Klimaschutz unternehmen zu müssen.

Uneinigkeit gab es auch bei den Debatten, ob und inwieweit Menschenrechte und Sozialstandards in den Verhandlungstexten verankert werden sollten. Da es bei der Ausgestaltung der Vorgängerinstrumente unter dem Kyoto-Protokoll in der Vergangenheit häufig zu Verletzungen von Menschenrechten und Sozialstandards gekommen war (z.B. in Form von Vertreibungen im Zuge von Wasserkraftprojekten), wären starke Sicherheitsmechanismen notwendig, um nicht die Fehler der Vergangenheit zu wiederholen. Nichtsdestotrotz lehnten u.a. Saudi-Arabien und Ägypten die Integration von Menschenrechten und Sozialstandards mit dem Verweis auf die nationale Souveränität der Staaten strikt ab.

Offen blieb darüber hinaus die Frage, wie eine künftige Zusätzlichkeit an Klimaschutz durch die Marktmechanismen sichergestellt werden sollte. Aus Sicht von Germanwatch wäre hierfür neben der Verwendung konservativer Baselines insbesondere eine substanzielle automatische, partielle Löschrungsrate geeignet. Hierbei darf sich das Käuferland nur einen reduzierten Prozentsatz der Emissionsreduktionen anrechnen lassen. Während insbesondere die Inselstaaten die Einführung eines solchen Instruments forderten, lehnten viele Industriestaaten eine Löschrungsrate ab.

Auch bei den Diskussionen zum Anpassungsfonds, also konkret zu den Fragen, wie viel Prozent der Einnahmen durch den Emissionshandel dem Fonds zugeführt werden sollen und ob diese Abgaben auch beim regulären zwischenstaatlichen Handel (6.2 des Pariser Abkommens) oder nur unter dem neuen Mechanismus unter 6.4 anfallen sollen, konnten sich die Staaten nicht einigen. Insbesondere die afrikanischen Staaten forderten hier eine ambitionierte Höhe und eine Anwendung auf 6.2 und 6.4. Besonderer Widerstand kam von den USA.

Nicht zuletzt als Reaktion auf diese äußerst schwierigen Verhandlungen, in denen einzelne Staaten versuchten, unterschiedliche Schlupflöcher in das Vertragswerk hinein zu verhandeln oder ambitionierte Lösungen zu verhindern, schlossen sich eine Reihe von Staaten den von Costa Rica initiierten sogenannten „San José Principles“<sup>3</sup> an. Dabei handelt es sich um eine Reihe von Prinzipien, die aus Sicht von Germanwatch ein robustes Regelwerk für die künftigen Marktmechanismen ermöglicht hätten, wenn sie zusätzlich um entsprechende Sicherheitsmechanismen für Menschenrechte und Sozialstandards ergänzt würden. Deutschland schloss sich als erster G20-Staat der Initiative an und setzte damit in einer sehr schwierigen Verhandlungssituation ein wichtiges klimapolitisches Zeichen. Bis zum Ende der COP25 traten über 30 Staaten der San José Gruppe bei. Aus Sicht von Germanwatch ist es sehr begrüßenswert, dass die deutsche Delegation in dieser schwierigen Atmosphäre der diesjährigen Weltklimakonferenz eine wichtige Führungsrolle übernommen hat.

Leider gelang es trotz dieses wichtigen Vorstoßes unter einer äußerst geschwächten chilenischen Präsidentschaft nicht, einen wirklich ambitionierten Textentwurf vorzulegen. Stattdessen beinhalteten auch die finalen Entwürfe der Präsidentschaft zentrale Risiken für die Umweltintegrität wie beispielsweise mögliche Doppelzählungen und die potenzielle Übernahme alter Kyoto-Zertifikate. Dabei war vorgesehen, zentrale Entscheidungen über die kon-

---

<sup>3</sup> <https://cambioclimatico.go.cr/press-release-leading-countries-set-benchmark-for-carbon-markets-with-san-jose-principles/>

krete Ausgestaltung dieser Schlupflöcher in die Zukunft zu verschieben, sodass deren genaues Ausmaß völlig unklar geblieben wäre. Auch mit Blick auf den Schutz von Menschenrechten und Sozialstandards blieben die Texte völlig unzureichend. Entscheidungen über die mögliche Aufnahme entsprechender sozialer Sicherheitsmechanismen sollten viele Jahre in die Zukunft verlegt werden. Darüber hinaus gelang es nicht, ausreichende Instrumente wie z.B. eine substantielle Lösungsrate im Textentwurf zu verankern, die sicherstellen, dass es sich bei den künftigen Marktmechanismen nicht um ein Nullsummen-, sondern ein „Plussummenspiel“ für das Klima handelt.

Letztlich führte die Kompromisslosigkeit einiger weniger Staaten, große Schlupflöcher in das Abkommen hinein zu verhandeln, dazu, dass es den progressiven Staaten nicht möglich war, einem Kompromiss in den Verhandlungen um Artikel 6 zuzustimmen. Aufgrund dieser erheblichen Risiken für die Umweltintegrität des Pariser Abkommens, die bis zum Ende der COP25 auf dem Verhandlungstisch lagen, ist es insgesamt zu befürworten, dass die Verhandlungen nicht zum Abschluss gebracht werden konnten. Dies war notwendig, um zu verhindern, dass schwache Regeln für künftige Marktmechanismen zur erheblichen Gefahr für den internationalen Klimaschutz und auch zu einem erheblichen Reputationsrisiko für beteiligte Unternehmen führen. Es war erfreulich zu sehen, wie viele Staaten nicht einen Deal um jeden Preis wollten.

Nun muss darauf hingewirkt werden, dass auf der nächsten Weltklimakonferenz in Glasgow im November 2021 ein Verhandlungsergebnis erzielt wird, welches durch robuste Regeln künftiger Kohlenstoffmärkte die Umweltintegrität garantiert, zu Ambitionssteigerungen des weltweiten Klimaschutzes führt und die Einhaltung von Menschenrechten und Sozialstandards sichert. Hierfür stellen die San José Principles, ergänzt um Sicherheitsmechanismen für Menschenrechte und Sozialstandards, einen vielversprechenden Ausgangspunkt dar, hinter den die Staaten nicht zurückfallen dürfen. Um ein solches Verhandlungsergebnis in diesem Jahr zu erzielen, wäre eine aktive Führungsrolle der San José Gruppe unter deutscher Beteiligung in den bevorstehenden Zwischenverhandlungen in Bonn und auf der nächsten COP in Glasgow sehr wünschenswert.

## 2.3 Stärkung des Internationalen Warschau Mechanismus für klimabedingte Schäden und Verluste

Die Erwartungen an die COP25 waren angesichts der eskalierenden Klimakrise gerade im Hinblick auf den Umgang mit nicht mehr vermeidbaren Folgen des Klimawandels (klimabedingte Schäden und Verluste, engl. Loss and Damage, L&D) hoch: Nötig waren einerseits konkrete nächste Schritte, um die jahrelange ideologische Blockade aller Industrieländer hinsichtlich einer finanziellen Unterstützung betroffener Entwicklungsländer in Bezug auf unvermeidbar gewordene Schäden aufzubrechen. Die auf der Agenda stehende Überprüfung des Internationalen Warschau Mechanismus (WIM) sollte andererseits sicherstellen, dass dieser in der Lage ist, schutzbedürftige Länder wirksam beim Umgang mit L&D zu unterstützen und ihren Bedürfnissen gerecht zu werden, auch im Hinblick auf zukünftige Klimaschäden.

Die Ergebnisse der COP25 durchbrachen die Blockade durch die Anerkennung der notwendigen Unterstützung von Entwicklungsländern im Umgang mit Loss and Damage in Folge der Klimakrise. Ein wichtiger Schritt war **die erstmalige Verankerung von L&D in der UNFCCC-Finanzarchitektur**<sup>4</sup>. Die Bedeutung dieses Schrittes lässt sich erst vor dem Hintergrund der zehnjährigen Blockade dieser Anerkennung durch die Industrieländer einschätzen. Dennoch hat er einstweilen vor allem eine symbolische Bedeutung. UN-Generalsekretär Guterres hatte diesen Klimagipfel als „Emergency-Gipfel“ angekündigt. Seine Ergebnisse sind aber in keiner Weise der Größe der Herausforderung angemessen, der sich die Menschen konfrontiert sehen, die von der Klimakrise betroffenen sind.

---

<sup>4</sup> [https://unfccc.int/resource/cop25/cma2\\_auv\\_7b\\_GCF.pdf](https://unfccc.int/resource/cop25/cma2_auv_7b_GCF.pdf)

Durch die vage Formulierung in Bezug auf künftige Finanzierung von L&D kann der Eindruck entstehen, die Industrieländer wälzten ihre Verantwortung zur finanziellen Unterstützung auf den Privatsektor und Nichtregierungsorganisationen ab. Es besteht aber Hoffnung, dass die Bereitschaft zur zusätzlichen Finanzierung von Loss and Damage-Aktivitäten bei einigen Industrieländern bereits in größerem Ausmaß vorhanden ist. Die Angst vor eventuellen, nicht einschätzbaren Kompensationsforderungen ist ein möglicher Grund dafür, dass sie (noch) vor formalen Entscheidungen zurückschrecken.

Hier muss in den nächsten zwei Jahren innerhalb und über den UNFCCC-Prozess hinaus der Weg gebahnt werden, damit die existenziell von der Klimakrise betroffenen Menschen und Länder zumindest einigermaßen angemessen unterstützt werden. In diesem Kontext sollte man auch das Mandat des Green Climate Fund (GCF) so erweitern, dass dieser nicht nur – wie jetzt endlich formal gesichert – Geld für Loss and Damage bereitstellen kann<sup>5</sup>, sondern dass dies auch jenseits des Rahmens der bereits existierenden Investitionen und Finanzierungsfenster geschehen kann. Dies muss mit einer Erhöhung der Mittel für die Klimafinanzierung einhergehen und Eingang in die Debatte um ein neues Finanzierungsziel ab 2025 finden, um keinen Konflikt zu den ohnehin zu geringen Geldern für Anpassungsmaßnahmen zu schaffen.

Vor allem die USA, Australien oder Japan blockierten konstruktive Verhandlungen. Wenn auch einige EU-Staaten – darunter Deutschland – eine konstruktive Rolle spielten, war die gemeinsame Position der EU leider nicht sehr progressiv. Verständlicherweise empörte sich Tuvalu im Abschlussstatement darüber, dass die USA, die sich durch das Paris Abkommen nicht binden lassen wollen, hier so aktiv bremsen und bezeichnete das Verhalten als „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“. Dementsprechend verzögerte u.a. die Diskussion um die Einklagbarkeit von Kompensation für Loss and Damage bis zum Ende eine Einigung. Im Paris Abkommen ist diese Verbindung durch eine Fußnote ausgeschlossen. Hier aber wollten insbesondere die USA diese Verbindung auch durch eine Entscheidung in der bereits 1992 verabschiedeten Klimarahmenkonvention (UNFCCC), in der die USA auch nach Ausstieg aus dem Paris Abkommen weiter Mitglied sind, ausschließen. Damit würden die betroffenen Entwicklungsländer wohl dauerhaft auf Klagemöglichkeiten verzichten. Das ist für die massiv betroffenen Staaten völlig unakzeptabel. Diese Frage wird nun auf COP26 geklärt werden.

Die COP25 setzte zwei Prozesse auf, die mittelfristig sehr wichtig werden können und als Türöffner Perspektiven für tatsächliche Unterstützung von Ländern im Umgang mit L&D aufzeigen:

Das „**Santiago Netzwerk für Schäden und Verluste**“<sup>6</sup> wurde unter dem Internationalen Warschau-Mechanismus (WIM) ins Leben gerufen. Es soll die technische Unterstützung bei der Umsetzung relevanter Ansätze in besonders verletzlichen Entwicklungsländern fördern. Das Netzwerk ist ein erster Schritt, den WIM neben einem politischen Gremium (Exekutiv Komitee – ExCom) auch mit einem operativen Arbeitsstrang auszustatten. Seine Funktionalität muss jedoch an seiner Ausgestaltung inklusive konkreter Aufgaben und seiner finanziellen und technischen Ausstattung gemessen werden. Hier könnte ein wichtiger Hebel liegen, um bis zur COP27 in Afrika die Risiken, Bedarfe und Handlungsnotwendigkeiten verschiedener internationaler Institutionen so auszuarbeiten, dass dann endlich Schritte in ganz anderer Größenordnung und Relevanz für die Unterstützung der betroffenen Menschen und Länder möglich sind. Innerhalb, aber wohl vor allem über den UNFCCC-Prozess hinaus.

Die Etablierung einer **Expert\*innengruppe zur Unterstützung beim Umgang mit L&D**<sup>7</sup> durch die COP: Sie bietet Raum zur Diskussion von Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung von Entwicklungsländern. Die Expert\*innengruppe soll 2020 konstituiert werden und einen Arbeitsplan erstellen. In Zusammenarbeit mit dem GCF und dem Standing Committee on Finance (SCF) soll die Expert\*innengruppe allerdings nach dem jetzigen Beschluss zunächst lediglich klären, wie der Zugang der Entwicklungsländer zu existierenden GCF-Geldern und vorhandenen finanziellen Ressourcen für L&D erleichtert werden kann. Wenn sie ihrer Aufgabe gerecht werden will, muss sich

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> [https://unfccc.int/resource/cop25/cma2\\_auv\\_6\\_WIM.pdf](https://unfccc.int/resource/cop25/cma2_auv_6_WIM.pdf)

<sup>7</sup> Ibid.

die Expert\*innengruppe zukünftig auch mit Möglichkeiten zur Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel und der Rolle innovativer Finanzmittel beschäftigen.

Auch wenn COP25 Perspektiven für die tatsächliche Unterstützung von Ländern im Umgang mit L&D aufzeigt, braucht deren Realisierung viel Zeit und einen deutlich stärkeren politischen Willen insbesondere der Industrieländer, aber auch von China oder den ölfördernden Ländern, von denen viele erwarten, dass sie sich ab 2025 auch angemessen an der Klimafinanzierung beteiligen.

Klimawandelbedingte Schäden und Verluste sind bereits heute Realität für Millionen von Menschen und sie sind für verletzte Entwicklungsländer besonders verheerend. Das zögerliche Handeln der reichen Länder wird von vielen Beobachter\*innen als zynisch wahrgenommen. Für eine der Klimakrise adäquaten Reaktion müssen innerhalb des und auch zusätzlich zum UNFCCC-Prozess zügig Lösungen gefunden werden, wie Entwicklungsländer und die dort betroffenen armen Menschen mit angemessenen und verlässlichen Mitteln sowie ganz konkret beim Umgang mit Klimawandelfolgen unterstützt werden können. Dazu braucht es ein besseres Verständnis der jeweiligen nationalen (finanziellen) Bedarfe und es bedeutet ambitionierte Unterstützung im Rahmen des UNFCCC-Prozesses als auch in darüberhinausgehenden internationalen Foren und Prozessen umzusetzen. Neben der internationalen Klimapolitik, besteht im Katastrophenschutz, in der humanitären Hilfe, in der Migrations- und Flüchtlingspolitik, der Entwicklungspolitik aber vor allem auch in der Sicherheitspolitik – hier mit Fokus auf die menschliche Sicherheit – dringender Handlungsbedarf. Die Klimakrise wird die Herausforderungen in diesen Politikbereichen verstärken, daher gilt es die Debatte voranzubringen, die Auswirkungen von klimawandelbedingten Schäden und Verlusten in diesen Politikbereichen zu verdeutlichen, innovative Lösungsstrategien und –instrumente zu entwickeln sowie Best Practice-Ansätze zu übertragen und umfassend nutzbar zu machen. Auch Klimaklagen leisten ein Beitrag dazu, die Dringlichkeit des Handelns für die Verletzlichsten zu betonen und Lösungsansätze voranzubringen.

## Klagestrategien für Klimagerechtigkeit

Rechtsstreitigkeiten (engl. litigation) im Zusammenhang mit dem Klimawandel nehmen als Instrument zur Stärkung des Klimaschutzes und der Unterstützung Betroffener weiter zu. Ihr Einfluss auf staatliche Klimaschutzmaßnahmen und Unternehmensverhalten steigt. So ließen Verhandlungsführer des Inselstaats Vanuatu während der COP25 beispielsweise verlauten, aufgrund des unangemessenen Tempos der Verhandlungen um Schäden und Verluste, bereits eine Klagestrategie zu verfolgen. Angeklagt könnten laut des kleinen Inselstaats, der schon heute massiv unter dem steigenden Meeresspiegel und sich verändernden Wetterlagen leidet, vor allem die Regierungen derjenigen Länder werden, die den Klimawandel zum Großteil verursacht haben und nun nicht angemessen gegensteuern.

Der Druck auf die Klimaverhandlungen steigt mit jeder weiteren Klimaklage. Während der COP25 meldeten sich wieder Klimakläger\*innen und das breite Bündnis der sie unterstützenden NGOs, darunter Germanwatch, zu Wort: Auf Pressekonferenzen, Side Events und der Fachtagung *Climate Law and Governance Day* an der Universidad Autónoma de Madrid.

Ein starkes Signal während der Klimaverhandlungen ging von der philippinischen Menschenrechtskommission, vertreten durch Kommissar Roberto Cadiz, aus: Er gab am 9. Dezember 2019 in Madrid die Schlussfolgerungen der fast drei Jahre aktiven Kommission bekannt. Diese hatte in Reaktion auf eine Beschwerde von Greenpeace Südostasien und anderen lokalen Gruppen gegen 47 der weltweit größten Brennstoff- und Zementfirmen (die sog. Carbon Majors) stattgefunden. Gegenstand war, ob die Großemittenten für ihren Beitrag am menschengemachten Klimawandel, der „die Wahrnehmung der Grundrechte der Filipinos beeinträchtigt“, zur Verantwortung gezogen werden können. Laut Cadiz müssen Menschen, die von Klimafolgen betroffen sind und deren Menschenrechte infolgedessen verletzt wurden, Zugang zu Rechtsmitteln und zur Justiz erhalten. Großemittenten stehen in der Verantwortung, die Menschenrechte zu schützen und könnten rechtlich sowie moralisch für Menschenrechtsverletzungen an Filipinos infolge des Klimawandels haftbar gemacht werden.

Die menschenrechtsbasierte Argumentation erscheint als ein insgesamt vielversprechender Ansatz. Er wird bei Klimaklagen zunehmend genutzt und liegt auch dem von Germanwatch unterstützten *People's Climate Case* zugrunde. Wenn auch kein Menschenrechtsfall im engeren Sinne, so ist auch der von Germanwatch unterstützte Huaraz-Fall<sup>1</sup> in Peru von herausragender Bedeutung im Hinblick auf die veränderten Haftungsrisiken von Großemittenten für Klimaschäden. Er zählt zu den prominentesten Beispielen in diesem Bereich und erfährt durch die Entscheidung über den Eintritt in die Beweisaufnahme und eine noch ausstehenden Ortsbegehung in der Andenstadt Huaraz nach wie vor große Aufmerksamkeit.

Die aus Klima(klage)risiken resultierenden, verschärften Anforderungen an Berichtspflichten von Konzernen und Abschlussprüfer, zeichnen sich derzeit als ein neuer Klimaklagetrend ab<sup>2</sup> – ein Phänomen, das Germanwatch aufmerksam verfolgt und aktiv begleitet.

<sup>1</sup> aktuelle Informationen zum Fall Huaraz finden Sie unter: [www.germanwatch.org/de/der-fall-huaraz](http://www.germanwatch.org/de/der-fall-huaraz)

<sup>2</sup> vgl. etwa Ganguly, Geetanjali and Setzer, Joana and Heyvaert, Veerle (2018) If at first you don't succeed: suing corporations for climate change. Oxford Journal of Legal Studies

## 3 Weitere wichtige Verhandlungsthemen des Gesamtpakets

### 3.1 Second Periodical Review

Auf der COP21 in Paris wurde nach dem Beenden des First Periodical Review sogleich beschlossen, eine zweite regelmäßige Überprüfung (Second Periodical Review, SPR) der Ziele der Klimarahmenkonvention durchzuführen. Diese besteht aus den Themensträngen

- a) Angemessenheit des Ziels der Konvention und
- b) Beurteilung, ob sich die Weltgemeinschaft auf dem Weg zur Zielerreichung befindet.

Da sich in den darauffolgenden Sitzungen abzeichnete, dass sich die Verhandlungen unter dem SPR mit jenen um die globale Bestandsaufnahme (Global Stocktake, GST) überschneiden könnten, wurden diese unterbrochen, bis das Mandat des GST festgelegt war. Dies wurde auf der COP24 in Katowice erreicht, sodass die Verhandlungen zum SPR auf den Zwischenverhandlungen im Juni 2019 wieder angegangen werden konnten und auf der COP25 in Madrid fortgesetzt wurden.

Da es sich abzeichnet, dass der alle fünf Jahre stattfindende GST die Aufgaben zum zweiten Themenstrang verfolgen wird, wurde argumentiert, dass für den SPR vornehmlich der erste Themenstrang verbleiben würde. Allerdings gab es große Differenzen zwischen den USA und anderen (anfangs unterstützt von der EU), welche den SPR nur in einem Themenstrang abarbeiten wollten, mit der Position von G77&China, die das Thema umfassend angehen wollten. Überraschenderweise trat Saudi-Arabien auf der COP25 in Madrid nicht – wie sonst bei Verhandlungen um den SPR – in bremsender Weise auf.

Nach harten Verhandlungen wurde das Zwischenziel um den SPR auf der COP25 erreicht, einen Beschluss über das Mandat und den Umfang der Arbeiten des SPR zu fassen: Der SPR wird bezüglich seiner Struktur vergleichbar mit dem erfolgreichen First Periodical Review ausgestaltet sein, der Umfang der Arbeiten wird allerdings geringer ausfallen. Festgeschrieben wurde in Madrid zudem, dass der SPR nicht die langfristigen Temperaturziele von Paris ändern soll. Er soll vielmehr das Verständnis über diese Ziele steigern (das Pariser Klimaabkommen gibt eine Spanne zwischen 1,5 und 2°C an).

Hinsichtlich des Ablaufs verständigte man sich darauf, dass der SPR in der zweiten Jahreshälfte 2020 starten und 2022 enden soll. Es wird erneut eine wissenschaftliche Begleitgruppe (Structured Expert Dialogue, SED) geben, deren Sitzungen während der regulären Treffen der Nebenorgane (SBs) stattfinden. Der SED sollte im November 2020 mit SB53 beginnen und im November 2021 mit SB55 enden. Die Verschiebung der COP26 verzögert auch diesen Prozess. Noch unbestimmt ist, zu welchen Gelegenheiten und Zeiten die Struktur (inkl. Vorsitz) des SED festgelegt wird, um mit den operativen Arbeiten zum SPR starten zu können.

Entschieden wurde zudem, dass auf der COP30 im November 2024 über die Durchführung weiterer periodischer Reviews verhandelt werden soll.

### 3.2 Transparenzrahmen

Ein zentrales Element des Pariser Regelbuchs ist der erweiterte Transparenzrahmen (Enhanced transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement). Dieser Rahmen legt fest, was mit den in den Vertragsstaaten erhobenen Daten auf internationaler Ebene geschieht, d.h. nach welchen Regeln sie zusammengetragen und ausgewertet werden. Der Transparenzrahmen umfasst sowohl angestrebte, erreichte und

geplante Umsetzungen (engl. transparency of action) in den Bereichen Minderung und Anpassung (hierunter gefasst auch Schäden und Verluste), als auch geleistete und empfangene Unterstützung (engl. transparency of support) durch Finanzierung, Technologiekoooperation und Kapazitätsaufbau. Damit überschneidet er sich mit vielen anderen Bereichen des Paris-Abkommens, insbesondere mit den Berichten über nationale Klimapläne (NDCs) und Anpassung, aber z.B. auch mit dem hart umkämpften Artikel 6.

Nachdem der Regelbuchtext zum Transparenzrahmen in Katowice beschlossen wurde, müssen sich die Verhandlenden nun noch den ganz spezifischen methodischen Fragen für seine Operationalisierung widmen. Bis zur COP26 müssen sie sich auf gemeinsame Berichtstabellen, gemeinsame Tabellenformate, die Gliederung der verschiedenen Berichte und auf ein Trainingsprogramm einigen. Dies geschah in Madrid unter dem Agenda-Punkt 10: *Methodological issues under the Paris Agreement*. Ganz genau wurden die folgenden Unterpunkte verhandelt:

- (1) Common reporting tables for the electronic reporting of the information in the national inventory reports of anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases;
- (2) Common tabular formats for the electronic reporting of the information necessary to track progress made in implementing and achieving nationally determined contributions under Article 4 of the Paris Agreement;
- (3) Common tabular formats for the electronic reporting of the information on financial, technology development and transfer and capacity-building support provided and mobilized, as well as support needed and received, under Articles 9–11 of the Paris Agreement;
- (4) Outlines of the biennial transparency report, national inventory document and technical expert review report pursuant to the modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support;
- (5) Training programme for technical experts participating in the technical expert review.

Leider gingen die Verhandlungen zum erweiterten Transparenzrahmen in Madrid weitestgehend ergebnislos zu Ende – man konnte sich auf keinen Ergebnistext (engl. draft conclusions) einigen.

Streitpunkte waren auch, wie die Fortschritte dieser Verhandlungsrunde festgehalten werden und ob es ein Mandat für die Arbeit zwischen den Sitzungen geben sollte. Aufgrund der mangelnden Einigung findet nun Regel 16 der UNFCCC-Verfahrensregeln (1996)<sup>8</sup> Anwendung. Das bedeutet, dass die Verhandlenden bei den nächsten Zwischenverhandlungen (SB52) in Bonn sehr wahrscheinlich wieder auf die Entwurfstexte (engl. informal notes) zu den Unterpunkten 10 a, b, c, d und e zurückgreifen werden, die sie bereits im Juni 2019 in Bonn verfasst hatten.

### 3.3 Anpassung

Die Agenda zum Themenbereich Anpassung enthielt kaum Punkte, die größere Konflikte erwarten ließen. Auf den Verhandlungen spiegelte sich aber die grundsätzliche Frustration von Teilen der Länder des globalen Südens wieder, die den Fortschritt bei der Anpassung an den Klimawandel vermissen.

Die Gruppe der Afrikanischen Länder hatte weniger als zwei Wochen vor dem Start der Klimaverhandlungen beantragt, das Globale Anpassungsziel auf die offizielle Agenda zu setzen. Das Ziel umfasst die „*Verbesserung der Anpassungsfähigkeit, die Stärkung der Widerstandsfähigkeit und die Verringerung der Anfälligkeit gegenüber Klimaänderungen*“ (Art. 7, Paris Abkommen). Letztlich wurde den Vertragsstaaten abseits der offiziellen Agenda ein informeller Raum bereitgestellt, indem ein Austausch möglich war – ohne schriftliches Ergebnis. Nach Ansicht der Gruppe der afrikanischen Länder sowie der am wenigsten entwickelten Länder wird das Globale Anpassungsziel

<sup>8</sup> [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/02\\_0.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/02_0.pdf)

(engl. global goal on adaptation) nicht ausreichend adressiert. Auch die Unabhängige Allianz von Lateinamerika und der Karibik zeigte sich unzufrieden bezüglich der Verankerung des Ziels in der Paris-Architektur. Während sich einige Länder grundsätzlich skeptisch zeigten, ob eine globale Akkumulation kontextspezifischer Prozesse wie Anpassungsmaßnahmen überhaupt sinnvoll ist, machten die USA keinen Hehl aus ihrer Frustration über die aus ihrer Sicht überflüssige Debatte. Nach der Lesart der USA ist das Globale Anpassungsziel mit dem Instrument der Anpassungskommunikation, das über drei Jahre verhandelt und schließlich in Katowice verabschiedet wurde, abgedeckt. Weitere Diskussionen würden demnach mühsam gewonnene Kompromisse wieder aufmachen und den Prozess weiter verzögern. Die Diskussion endete ergebnislos und wird in keinem formalen Prozess fortgesetzt, birgt aber weiteres Spannungspotenzial.

Konflikte wurden auch beim jährlichen Bericht des Anpassungskomitees sichtbar, mit dem das Komitee die Vertragsstaaten über ihre Arbeit der vergangenen zwölf Monate informiert. Die Verabschiedung des Berichts ist trotz Diskussionspotenzial eine Formsache. Dieses Mal jedoch entzündete sich eine Debatte an den Empfehlungen des Technischen Untersuchungsprozesses zur Anpassung. Einmal jährlich (bis 2020) werden in diesem Rahmen Experten eingeladen, um ein Thema genauer zu betrachten. Das Thema wird vom Anpassungskomitee bestimmt. 2019 wurden „Chancen und Möglichkeiten der Anpassungsfinanzierung, auch in Bezug auf den Privatsektor“ untersucht. Teile der Länder des globalen Südens interpretieren den Fokus auf private Anpassungsfinanzierung als Versuch der Länder des globalen Nordens sich ihrer finanziellen Verantwortung zu entziehen und fordern dagegen eine erhöhte Förderung mit öffentlichen Mitteln. Darüber hinaus wollten sie jeglichen Bezug zum Thema aus dem Bericht streichen, was insbesondere für die Länder des globalen Nordens nicht tragbar war. Die Sitzung wurde dementsprechend ergebnislos auf die nächsten Zwischenverhandlungen vertagt.

### 3.4 Klimafinanzierung

Die Bereitstellung finanzieller Unterstützung ermöglicht es Entwicklungsländern, weitreichendere Klimaschutzmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Anpassung an die negativen Folgen des Klimawandels umzusetzen. Industrieländer haben hierfür zugesagt, ab 2020 jährlich 100 Milliarden USD zu mobilisieren.

Formal kam den traditionell wichtigen Verhandlungen zu Klimafinanzierung in Madrid eine kleinere Rolle zu. Trotzdem gingen die Verhandlungen zu Klimafinanzierungsthemen bis in die letzten Stunden.

Ähnlich den Verhandlungen zu „pre-2020“ forderten Entwicklungsländer, den in 2020 auslaufenden Agenda-Punkt bis 2022 zu verlängern, um einen adäquaten Raum für Diskussion zur Erfüllung des 100 Mrd. Ziels zu schaffen. Die Verhandlungsgruppen waren einer Kompromissformulierung sehr nah, die zusätzliche Eingaben der Vertragsparteien zur Langfristfinanzierung nach 2020 im kommenden Jahr ermöglicht hätten. Im Abschluss-Plenary wurde jedoch von mehreren Vertragsstaaten Dissens geäußert, sodass es zu keiner Einigung kam. Ebenfalls im Lichte des 100 Mrd. Ziels standen die Verhandlungen zum Ständigen Finanzausschuss, wo in 2020 die nächste zweijährige Analyse und Übersicht zu Klimafinanzierungsflüssen und erstmals der Bericht zur Feststellung von Bedürfnissen der Entwicklungsländer auf der Agenda stehen werden. Entwicklungsländer hatten erfolglos einen zusätzlichen Bericht zur Feststellung der Erreichung der 100 Mrd. USD eingefordert. Diese Spannungen reflektieren die erhebliche Unsicherheit, ob Industrieländer ihren Verpflichtungen, 100 Mrd. USD in 2020 bereitzustellen, nachkommen werden. Die Debatte um Unterstützungsleistungen wird in 2020 eines der prägenden Verhandlungselemente sein; aufgrund des 100 Mrd. Ziels, der Eröffnung der Verhandlungen zum post-2025 Klimafinanzierungsziel sowie der eng verknüpften Ambitionsdebatte. Die Zusage von Kanzlerin Angela Merkel in 2015, die Klimafinanzierung aus Haushaltsmitteln bis 2020 auf 4 Mrd. EUR jährlich zu verdoppeln, ist noch nicht gesichert. Mit den zusätzlichen Haushaltsmitteln von 600 Mio. EUR (500 Mio. EUR für das BMZ und 100 Mio. EUR für das BMU), die im November verabschiedet wurden, sollte sich die bestehende Finanzierungslücke nominell schließen.

Begleitend zu den Verhandlungen wurden im Schatten der diesjährigen ersten Wiederauffüllung des GCF im Oktober, dem GCF weitere 62 Mio. EUR (Belgien Erhöhung um 50 Mio. EUR und Irland Erhöhung um 12 Mio. EUR sowie

dem Anpassungsfonds rund 89 Mio. USD zugesagt. Bereits im Rahmen des Sondergipfels des UN-Generalsekretärs hatten Spanien, Schweden und Quebec Zusagen gemacht.

### 3.4.1 Anpassungsfonds

Der Anpassungsfonds dient seit dem 1. Januar 2019 offiziell dem Pariser Abkommen. Dieses Mandat kann er aber momentan noch nicht voll ausschöpfen, da er durch zu wenige und nicht vorhersehbare finanzielle Ressourcen limitiert ist. Der Fonds hat eine stetig wachsende Projektpipeline und viele Entwicklungsländer warten seit langer Zeit darauf, dass der Fonds sein Länderlimit von 10 Millionen US Dollar anhebt. Vor allem die Länder, die durch den mühsamen aber wertvollen Prozess der Akkreditierung einer nationalen Institution beim Fonds gegangen sind, wünschen die Anhebung des Länderlimits, um weitere Projektvorschläge beim Fonds einreichen zu können. Voraussetzung für die Anhebung des Länderlimits und den Ausbau der Kapazitäten und Strukturen des Sekretariats des Fonds um mehr Projekte umzusetzen, sind in erster Linie nicht nur mehr finanzielle Ressourcen, sondern auch *vorhersehbare* Ressourcen für den Fonds.

Mit rund 89 Millionen USD hat der Fonds 2019 jedoch seine Zielsetzung zur Ressourcenmobilisierung in Madrid knapp verfehlt. Nachdem der Fonds die letzten Jahre dieses Ziel stets übertroffen hat, sind die Zusagen für den Anpassungsfonds 2019 ernüchternd. Auch im Hinblick darauf, dass das jährliche Ziel des Fonds zur Ressourcenmobilisierung von Anfang an viel zu niedrig angesetzt wurde.

Positiv zu bewerten ist die diesjährige Vielfalt an Gebern. Insgesamt haben elf Geber Zusagen gemacht, darunter auch sub-nationale Geber (Wallonien, Flandern, Brüssel und Quebec). Erfreulich waren auch Zusagen von erstmaligen Gebern (Polen) ebenso wie von Ländern, die in der Vergangenheit zwar bereits in den Fonds eingezahlt haben, in den vergangenen letzten Jahren aber keine neuen Zusagen gemacht hatten (Schweiz, Norwegen und Spanien). Ebenso positiv zu bewerten sind die Mehrjahreszusagen sowohl von Schweden als auch von Norwegen. Solche Zusagen sind wesentlich für den Fonds, um mehr Vorhersehbarkeit seiner finanziellen Ressourcen zu erlangen.

Deutschland bleibt weiterhin der größte Gesamtgeber, auch wenn dieses Jahr hinsichtlich des jährlichen Umfangs (prozentualer Anteil des BIPs) sowie Zeitraums der Zusage (2019-2022) deutlich von Schwedens Zusage in den Schatten gestellt.

Nach den ernüchternden COP25-Zusagen für den Fonds, bleibt nun zu hoffen, dass die Industrieländer in 2021 dem Beispiel vom Schweden folgen und eine Mehrjahreszusage für den Fonds (idealerweise für mindestens 4 Jahre und über etwa 0,01 % des aktuellen Bruttoinlandprodukts) ankündigen. Das bedeutet nicht nur, dass die meisten bisherigen Geber deutlich höhere Zusagen für einen längeren Zeitraum ankündigen müssen, sondern auch, dass Industrieländer die bisher noch nicht in den Fonds eingezahlt haben, Zusagen machen müssten. Vor allem mittelfristig ist dies wichtig, bis erkennbar ist, ob und wie viele Ressourcen dem Fonds durch eine angedachte Abgabe des internationalen Emissionshandels unter dem Pariser Abkommen (momentan noch Gegenstand der Verhandlungen unter Artikel 6 des Abkommens) zugutekommen.

Beunruhigend ist insgesamt der sehr geringe Anteil des jährlichen Klimafinanzierungsziels von 100 Milliarden USD für den Zeitraum 2020-2025, der über internationale Klimafonds wie z.B. den Grünen Klimafonds oder den Anpassungsfonds fließt. Im Falle des Anpassungsfonds sind es für das Jahr 2019 weniger als 0,01 % des 100 Milliarden USD Klimafinanzierungsziels. Bedenkt man die wichtige Rolle und Nische, die den Klimafonds in der internationalen Klimafinanzierungslandschaft (neben multilateralen Entwicklungsbanken und bilateraler Finanzierung) zugesprochen wird, ist dieser allgemein geringe Umfang von Zusagen an die Klimafonds fragwürdig.

Tabelle 1: Zusagen für den Anpassungsfonds in 2019

COP25-Zusagen	Millionen US Dollar (oder US Dollar äquivalent)	Zeitraum der Zusage
<b>Deutschland</b>	33	2019
<b>Schweiz</b>	15	2019
<b>Norwegen</b>	15,3	2018-2019
<b>Polen</b>	1	2019
<b>Irland</b>	0,333	2019
<b>Wallonien</b>	4,2	2019
<b>Flandern</b>	1,9	2019
<b>Brüssel</b>	0,441	2019
<b>Zusagen beim UN Klimagipfel im Oktober 2019</b>		
<b>Schweden</b>	53	2019-2022
<b>Quebec</b>	2,2	2019
<b>Spanien</b>	2,2	2019
<b>Gesamtzusagen für 2019:</b>	Ca. 89 Millionen US Dollar	

### 3.5 Action for Climate Empowerment

2020 ist ein entscheidendes Jahr für Action for Climate Empowerment (ACE): Das „Doha Work Programme“, das die Arbeit zu den sechs Elementen von ACE bisher organisierte, wird 2020 überprüft. Das ist nach zwölfjähriger Laufzeit Gelegenheit für die Ländern und alle ACE-Akteure, neue Ziele und Maßnahmen festzulegen, um das Bewusstsein über Klimawandel aber vor allem auch ihr Engagement überall in der Welt stärker zu entwickeln und ACE für die Vielzahl an Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen stärker zu nutzen.

Auf der COP25 wurden für ACE die Hauptempfehlungen für die Überprüfung des Doha Programms beschlossen, die schon im Juni 2019 abschließend ausverhandelt worden waren. Auf der nächsten Zwischenverhandlung (SB52) wird der ACE Dialog erneut stattfinden und die Verhandlungsstaaten sind aufgerufen, die Erfolge und Herausforderungen des Doha Work Programms der letzten Jahre zu analysieren und konkrete Ideen zu erarbeiten. Während der COP25 hat aber die Zivilgesellschaft durch verschiedene Events, wie zum Beispiel dem „Jugend-Tag“ ihre Prioritäten für SB52 vorgestellt.

ACE besteht aus sechs Elementen: Bildung, Fortbildung, Zugang zu Information, Sensibilisierung, Partizipation/Bürgerbeteiligung, internationale Kooperation (engl.: *education, training, awareness raising, public access to information, public participation, international cooperation*). Dabei ist es essenziell, dass das nächste Work Programm all diese Themen gleichberechtigt behandelt. ACE ist aktuell von den Vertragsstaaten leider nicht als prioritär angesehen, obwohl ACE einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der nationalen Klimapläne leisten kann. In den Finanzverhandlungen fehlt ACE gänzlich. Daher sind Sensibilisierungs-, Bildungs- und Bürgerbeteiligungsaktivitäten unterfinanziert und das neue Work Programm sollte Finanzierungsmöglichkeiten anbieten. Bessere Erfassung von ACE in den Länderberichten sollten auch beschlossen werden, da die Nachbereitung und Evaluation von

ACE-Aktivitäten nicht ausreichend genug ist, um beispielsweise Best Practices zu kommunizieren. Dafür sollten auch die *ACE Focal Points* (nationale Büros, die den ACE-Verhandlungen folgen und ACE-Aktivitäten in ihrem Land umsetzen) verstärkt werden und genug Mittel bekommen, um Klimabildung und Prozesse der partizipativen Beteiligung international besser zu koordinieren und umzusetzen. ACE sollte vor allem in den Nationalen Klimaplänen (NDC) verankert werden, sodass die Staaten aus ihrem ACE-Engagement Nutzen ziehen, indem sie es mit Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen direkt verbinden. Letztlich empfiehlt sich eine bessere Verschränkung der Arbeit von der UNESCO und UNFCCC zu ACE.

Obwohl diese Anforderungen während der COP25 weiter diskutiert wurden, sollten sie eine höhere Priorität im Jahr 2020 bekommen. Die Mehrheit der Umsetzung von Klimaschutz- und Anpassungsentscheidungen sollten auf einem lokalen Niveau geschehen und dafür die Unterstützung der lokalen Bevölkerung haben, um schnell und effektiv umgesetzt zu werden. Diese Umsetzung kann, ohne Klimabildung, Sensibilisierung, Bürgerbeteiligung und Zusammenarbeit von verschiedenen Sektoren der Gesellschaft, nicht konkret werden. Die Verhandlungen um ein neues ACE Work Programm ist eine große Chance, die Transformation für eine gerechte und nachhaltige Gesellschaft richtig umzusetzen und nicht nur zu skizzieren.

## 4 Zentrale Ereignisse außerhalb der formalen Verhandlungen

### 4.1 Entwicklungsbanken

Die Gruppe der multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs)<sup>9</sup> stellte, wie auf der COP24 angekündigt, ein **Rahmenwerk zum Paris Alignment ihrer Aktivitäten** vor. Die Zivilgesellschaft hatte im Vorfeld gefordert, dass die MDBs als öffentliche Banken hiermit ein ambitioniertes Beispiel aufzeigen, wie Artikel 2.1(c) (Alignment of all financial flows) technisch auf Bankenebene umgesetzt werden kann. Das vorgestellte Rahmenwerk besteht aus 6 *Building Blocks (BB)*, die als Basis eines gemeinsamen Ansatzes zur Harmonisierung der Aktivitäten der MDBs mit den Pariser Klimazielen dienen sollen: Klimaschutz in allen Operationen (BB1), Berücksichtigung von Anpassung und Resilienz in allen Operationen (BB2), Ausweitung von gezielter Klimafinanzierung (BB3), Unterstützung von NDCs und Langfriststrategien von Ländern und anderen Kunden (BB4), Transparentes Reporting (BB5), Harmonisierung der Bankinternen Aktivitäten mit den Pariser Klimazielen (BB6). Die COP25 Ankündigung blieben jedoch weit hinter den Erwartungen zurück.

Bereits auf dem Klimagipfel des UN Generalsekretärs Guterres im September 2019 war der Zwischenstand der Arbeit der MDBs vorgestellt worden. Klar war somit bereits, dass ein direkt finanziertes Projekt mindestens die in BB1 (Klimaschutz) und BB2 (Resilienz) definierten Kriterien erfüllen muss, um zukünftig als „Paris-aligned“ eingestuft werden zu können. Bereits bekannt war auch, dass es unter BB1 eine Positiv- und eine Negativliste von Aktivitäten geben soll, und dass Projekte, die auf keiner dieser Listen stehen weitere Anforderungen<sup>10</sup> erfüllen müssen. Für ein Alignment mit BB2 war bereits klar, dass für jedes Projekt eine Vulnerabilitätsanalyse durchgeführt und physische

<sup>9</sup> Asiatische Entwicklungsbank (ADB), Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB), Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB), Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), Europäische Investitionsbank (EIB), Interamerikanische Entwicklungsbankengruppe (IDB Group), Islamische Entwicklungsbank (IsDB), Neue Entwicklungsbank (NDB), Weltbankgruppe (WBG)

<sup>10</sup> NDC-Konsistenz, LTS Konsistenz, Konsistenz mit globalen (Sektor)pfaden, Bestehen eines „no-regret test“ um Carbon Lock-in zu vermeiden, Bestehen einer ökonomische Analyse (z.B. Bewertung von Stranded Asset Risiken)

Klimarisiken und Chancen untersucht werden. Auch war bereits angekündigt, dass die MDBs in 2019 lediglich Kriterien für direkte Projektfinanzierung, nicht aber für die indirekte Finanzierung über Finanzintermediäre oder für die Förderung von Reformen (policy based lending) erarbeiten würden.

Der Prozess zur Erarbeitung eines gemeinsamen Rahmenwerkes hatte sich in 2019 für die Gruppe der MDBs als sehr schwierig erwiesen. So wurde die Ausrichtung am Pariser Klimaabkommen in 2019 nicht mehr von allen MDB Anteilseignern (insb. USA, Brasilien) und MDB Präsidenten (insb. Weltbank) unterstützt. Für die Mitarbeiter\*innen der Weltbank erwies es sich unter dem neuen Präsidenten Malpass als zunehmend schwieriger, zur Ausrichtung der Finanzflüsse am Pariser Klimaabkommen zu arbeiten und hierzu Ziele oder Methoden zu definieren. Noch in der ersten COP25 Woche hatte es Gerüchte gegeben, dass die gemeinsame Veranstaltung der MDBs aus diesem Grund sogar ausfallen könnte. Letztlich wurden auf dem öffentlich zugänglichen Event der MDBs kaum mehr Informationen als zuvor bereit auf dem Klimagipfel des UN Generalsekretärs präsentiert. Erst in einer am darauffolgenden Tag stattfindenden geschlossenen Veranstaltung, zu der nur eine ausgewählte Gruppe von Think Tanks und NGOs eingeladen worden war, wurden einige weitere Informationen preisgegeben und das Rahmenwerk weiter diskutiert, dies jedoch ohne Teilnahme der Weltbank.

Wohl aufgrund der politischen Herausforderungen blieb die Mehrheit der verbleibenden Fragen auf der COP25 offen. So wurde weiterhin nicht angekündigt, welche Aktivitäten auf einer gemeinsamen MDB-Positiv- bzw. Negativliste stehen. Die Prüfung der speziellen Anforderungen soll jede Bank zukünftig individuell interpretieren. Leitfragen oder Benchmarks, die die einzelnen Banken hierfür verwenden wollen, wurden nicht veröffentlicht. Unter BB2 ist noch offen, wie Chancen zur Resilienzstärkung von Projekten künftig definiert und untersucht werden sollen. Systemische Resilienz und Risiken von Maladaptation sollen künftig für jedes Projekt untersucht werden. Die Kategorisierung in „aligned“ oder „misaligned“ soll lediglich einen informativen Charakter haben. Die Bewilligung von nicht mit Paris kompatiblen Projekten ist damit auch zukünftig nicht ausgeschlossen. Lediglich die Europäische Investitionsbank hat sich bisher dazu verpflichtet, ab 2021 nur noch als „Paris-aligned“ kategorisierte Projekte zu bewilligen. 2020-2021 soll die Anwendung des Paris Alignment Frameworks für direkte Projektinvestitionen getestet werden, 2021-2022 dann ein Road-Test für indirekte Finanzierung stattfinden. Für 2022-2023 ist eine Optimierungsphase vorgesehen und erst 2023-2024 soll die Implementierung des Paris Alignment Frameworks abgeschlossen sein.

Auf der COP26 sollen die Roadtest Erfahrungen mit dem Rahmenwerk aus 2020 ebenso wie die weitere Ausarbeitung des Rahmenwerks zu Finanzintermediären vorgestellt werden. Diese Ankündigung erfolgte jedoch nur hinter verschlossenen Türen und nicht, wie etwa im vergangenen Jahr, in einem gemeinsamen öffentlichen Statement. Wenn die Gruppe der MDBs ihrem Versprechen gerecht werden will, all ihre Finanzströme am Pariser Klimaabkommen auszurichten, muss sie auf der COP25 klarere und robuste Kriterien sowohl für direkte als auch für indirekte Investitionen vorstellen. Genauso wichtig ist es jedoch, dass alle MDBs den Zeitpunkt ankündigen, ab dem sie mit dem Pariser Klimaabkommen inkonsistente Investitionen nicht nur als solche kenntlich machen, sondern diese auch nicht mehr finanzieren werden. Angesichts der mangelnden Unterstützung einiger Anteilseigner bleibt abzuwarten, ob die Gruppe gemeinsam voranschreiten kann oder, ob eine Gruppe von Pionieren die nächsten Schritte zunächst allein gehen muss. Eine Führungsrolle könnte hierbei die EIB einnehmen, die ab 2021 keine neuen Projekte in fossile Energien mehr bewilligen und sich als neue EU Klimabank etablieren will.

## 5 Ausblick

2020 kommt eine zentrale Bedeutung für die zukünftige Ausrichtung der globalen Klimapolitik zu. Aufgrund der Weichenstellungen als Antwort auf die Corona-Krise kann sich in den nächsten 18 Monaten entscheiden, ob noch eine realistische Chance verbleibt, den globalen Temperaturanstieg auf weniger als 1,5°C zu begrenzen. Die Corona-Krise hat den klimapolitischen Kalender auf den Kopf gestellt und zumindest die kurzfristigen Politikprioritäten aufgrund der Herausforderungen der Pandemie neu sortiert. Noch ist nicht entschieden, wie klimasicher sich die Staaten (und die internationale Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit) durch die Krise bringen werden. Vermutlich stehen wir vor der größten Weltwirtschaftskrise seit 1929/1939. Die Frage, wie in dieser Situation Solidarität, Resilienz und die Umsetzung der Klimaziele so verzahnt werden können, dass alle mit öffentlichem Geld unterstützten Investitionen zugleich die Umsetzung der Klimaziele befördern, wird zentrale Pfadabhängigkeiten für oder gegen das Erreichen der in Paris vereinbarten Klimaziele setzen. Die EU hat mit der Taxonomie – einem Klassifizierungssystem für umweltverträgliche wirtschaftliche Aktivitäten – ein Instrument, das hier als Kompass dienen könnte. Denn selbst bei umfänglicher Ambitionssteigerung und beschleunigter Umsetzung lässt sich zwar eine unbeherrschbare Kaskade an Großkatastrophen, aber nicht mehr eine stark wachsende Zahl von Betroffenen der Klimakrise vermeiden. Die Risiken von Schäden und Verlusten sind nicht mehr zu übersehen. Es bedarf in 2020 einer umfassenden Analyse dieser Risiken, um zukünftigen Schutz unter relevanten internationalen Institutionen – innerhalb und außerhalb von UNFCCC – den Weg zu bereiten. Diese Analyse muss die Relevanz diverser Themenbereiche wie u.a. in absehbarer Zeit nicht mehr bewohnbare Landflächen, steigende Kapitalkosten für die Verletzlichen, Überschuldung durch Wiederaufbau nach wiederkehrenden Extremwetterereignissen und sogar der Verschiebungen der 3-Meilenzone, die die Grenze zwischen territorialen und internationalen Gewässern darstellt, solide abschätzen. Auf der Grundlage dieser neuen Erkenntnisse könnte eine neue Ernsthaftigkeit in die Debatte zu Schäden und Verlusten beim übernächsten Klimagipfel 2021 in Afrika einziehen.

Die Corona-Pandemie hat uns den Zusammenhang und die Verletzlichkeit unserer Gesellschaften begreiflicher gemacht. Aus diesem neuen Verständnis muss nun eine neue Solidarität, eine neue Motivation für Resilienzaufbau und eine neue Vision von Nachhaltigkeit erwachsen.

In dieser Phase der Unsicherheit stellte der Petersberger Klimadialog Ende April 2020 einen wichtigen klimapolitischen Meilenstein dar. Kanzlerin Merkels klares Signal, Hilfen gegen die Corona-Krise auch als Mittel gegen die Klimakrise zu nutzen, war ein wichtiges Signal in Deutschland, der EU und darüber hinaus. Die EU und Deutschland sollten beim Europäischen Green Deal als sehr guter Grundlage für geopolitische Leitlinie ansetzen – mit einer entsprechenden Zielerhöhung und internationalen Umsetzungs-Allianzen der EU und Deutschlands. Gerade in Zeiten der eskalierenden Spannungen zwischen den Supermächten USA und China und auch der EU mit China, ist es wichtig, dass die EU Felder der wirkungsvollen Kooperation mit China im beiderseitigen Interesse offen hält. Die Eindämmung der Klimakrise ragt hier unter den möglichen Kooperationsankern heraus. Der EU-China Gipfel – ursprünglich in Leipzig für den 14. September 2020 unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft geplant – wird hierbei trotz Verschiebung ein Schlüsselmoment sein.

Allianzen sollten Deutschland und die EU u.a. mit Indien, Südafrika und Russland eingehen, um ein glaubwürdiges geopolitisches Gegengewicht für mehr Ambition bei Klimaschutz und Resilienz zu schaffen und den Multilateralismus zu stärken. Das Jahr 2020 wird vor allem durch die amerikanischen Präsidentschaftswahlen am 3. November 2020, aber auch durch die Umsetzung des Brexit im Laufe des Jahres geopolitisch geprägt. Die Wahlergebnisse in den USA werden dabei maßgeblichen Einfluss auf die klimapolitische Marschrichtung haben. Eine interessante Pointe ergibt sich durch die Verschiebung der COP26 in Schottland auf Ende 2021. Bei einer Abwahl des US-Präsidenten Trump könnten die USA dann schon wieder Teil des Pariser Klimaabkommens sein.

Die bei der COP25 sich manifestierende Polarisierung zwischen Progressiven und den Staaten, die die letzte Verteidigungsschlacht der fossilen Energieträger organisieren, wird in diesem Jahr wohl auch die Klimadebatten unter amerikanischer G7-Präsidentschaft und saudischer G20-Präsidentschaft prägen. Spannend wird, ob die saudische

Präsidentschaft den schrittweisen Wandel weg vom Öl weiter fortsetzen oder mit den USA über Bande den bisherigen Anti-Klimakurs weiter fortführen wird. Es gab zumindest vor Corona einige Anzeichen dafür, dass die „Saudi Vision 2030“, in zehn Jahren im eigenen Land kein Öl mehr zu nutzen, mehr als Greenwash ist. Ob die Corona-Krise als ein Anstoß für massive Investitionen in eine Zukunft, in der grüner Wasserstoff das Öl ablöst, wirken kann, ist aber mehr als fraglich.

Bei der Ambitionssteigerung spielt der Finanzsektor eine wichtige Rolle. Die britische COP-Präsidentschaft will – basierend auf der Ernennung des bisherigen Chefs der britischen Zentralbank Mark Carney als Sondergesandter des UN-Generalsekretärs und auf der Bedeutung des Finanzstandortes London diesem Thema einen wichtigen Stellenplatz beim nächsten Klimagipfel einräumen. Nach dem Entwicklungsbankengipfel während des Friedensforums 2020 in Paris wird auch besser zu beurteilen sein, welche Entwicklungsbanken Ernst machen mit der Umsetzung der Pariser Klimaziele und welche Greenwash betreiben. Es ist zu hoffen, dass die in ausstehenden Handlungsempfehlungen des Sustainable Finance-Beirats den Weg für die Bundesregierung weisen, zu einem führenden Standort für nachhaltige Finanzierung zu werden.



### Sie fanden diese Publikation interessant?

Wir stellen unsere Veröffentlichungen zum Selbstkostenpreis zur Verfügung, zum Teil auch unentgeltlich. Für unsere weitere Arbeit sind wir jedoch auf Spenden und Mitgliedsbeiträge angewiesen.

**Spendenkonto:** BIC/Swift: BFSWDE33BER, IBAN: DE33 1002 0500 0003 212300

**Spenden per SMS:** Stichwort „Weitblick“ an 8 11 90 senden und 5 Euro spenden.

**Mitgliedschaft:** Werden Sie Fördermitglied (Mindestbeitrag 60 Euro/Jahr) oder stimmberechtigtes Mitglied (ab 150 Euro/Jahr, Studierende ab 120 Euro/Jahr) bei Germanwatch. Weitere Informationen und das Anmeldeformular finden Sie auf unserer Website unter:

[www.germanwatch.org/de/mitglied-werden](http://www.germanwatch.org/de/mitglied-werden)

Wir schicken Ihnen das Anmeldeformular auf Anfrage auch gern postalisch zu:  
Telefon: 0228/604920, E-Mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)

# Germanwatch

„Hinsehen, Analysieren, Einmischen“ – unter diesem Motto engagiert sich Germanwatch für globale Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen und konzentriert sich dabei auf die Politik und Wirtschaft des Nordens mit ihren weltweiten Auswirkungen. Die Lage der besonders benachteiligten Menschen im Süden bildet den Ausgangspunkt unseres Einsatzes für eine nachhaltige Entwicklung.

Unsere Arbeitsschwerpunkte sind Klimaschutz & Anpassung, Welternährung, Unternehmensverantwortung, Bildung für Nachhaltige Entwicklung sowie Finanzierung für Klima & Entwicklung/Ernährung. Zentrale Elemente unserer Arbeitsweise sind der gezielte Dialog mit Politik und Wirtschaft, wissenschaftsbasierte Analysen, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit sowie Kampagnen. Germanwatch finanziert sich aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden und Zuschüssen der Stiftung Zukunftsfähigkeit sowie aus Projektmitteln öffentlicher und privater Zuschussgeber.

Möchten Sie die Arbeit von Germanwatch unterstützen? Wir sind hierfür auf Spenden und Beiträge von Mitgliedern und Förderern angewiesen. Spenden und Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar.

## **Bankverbindung / Spendenkonto:**

Bank für Sozialwirtschaft AG,  
IBAN: DE33 1002 0500 0003 2123 00,  
BIC/Swift: BFSWDE33BER

Weitere Informationen erhalten Sie unter

**[www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org)**

oder bei einem unserer beiden Büros:

## **Germanwatch – Büro Bonn**

Dr. Werner-Schuster-Haus  
Kaiserstr. 201, D-53113 Bonn  
Telefon +49 (0)228 / 60492-0, Fax -19

## **Germanwatch – Büro Berlin**

Stresemannstr. 72, D-10963 Berlin  
Telefon +49 (0)30 / 2888 356-0, Fax -1

E-Mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)

Internet: [www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org)



**Hinsehen. Analysieren. Einmischen.**

Für globale Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen.