

Prof. Dr. Michael Mehling, LL.M., stellvertretender Direktor, MIT Center for Energy and Environmental Policy Research; Professor, juristische Fakultät, Universität Strathclyde

Dr. Camilla Bausch, Direktorin, Ecologic Institut

## **Der Klimagipfel von Glasgow: Notwendig, aber nicht hinreichend**

*Mit dem Klimagipfel von Glasgow bekannte sich die internationale Staatengemeinschaft erneut zur Bedeutung des Multilateralismus für eine erfolgreiche Begrenzung des Klimawandels. Trotz einer verbleibenden Ambitionsücke stellen die förmlichen Entscheidungen der Vertragsparteien sowie zahlreiche Vereinbarungen und Absichtsbekundungen am Rande der Verhandlungen nennendwerte Fortschritte auf dem Weg zur Einhaltung des Übereinkommens von Paris dar. Die Einigung in Glasgow erforderte aber auch eine Vertagung umstrittener Verhandlungsfragen. Insgesamt verlagert sich das Augenmerk nun auf die Umsetzung des Pariser Regelwerks.*

### **I. Hintergrund**

Vom 30. Oktober bis zum 12. November 2021 fand in der schottischen Hafenstadt Glasgow die 26. Weltklimakonferenz der Vereinten Nationen (COP26) statt. Nach einer fast zweijährigen Unterbrechung förmlicher Verhandlungen aufgrund der weltweiten COVID-19-Pandemie waren die Erwartungen an den Ausgang des Gipfels hoch gesteckt: neue wissenschaftliche Erkenntnisse – etwa der erste Teil des Sechsten Sachstandsberichts des Weltklimarats (IPCC)<sup>1</sup> – hatten das beispiellose Ausmaß des voranschreitenden Klimawandels bestätigt, zeitgleich hatten Brände und Extremwetterereignisse in Gestalt von Dürren, Hitzewellen und Überschwemmungen den Klimawandel verstärkt in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt. Damit stieg auch der politische Druck für ein entschlosseneres Handeln zum Schutz des Weltklimas, der seinen Ausdruck auch in fortgesetzten Kundgebungen und Streiks der Zivilgesellschaft ihren Ausdruck fand.

Trotz der Unsicherheiten über den Pandemieverlauf und der damit verbundenen logistischen Hürden standen die Vorzeichen für den Glasgower Klimagipfel zunächst günstiger als gedacht: so ermöglichte etwa die pandemiebedingte Vertagung der Weltklimakonferenz von 2020 auf 2021 nunmehr Verhandlungen mit einer nach dem jüngsten Regierungswechsel deutlich konstruktiver gestimmten Delegation der Vereinigten Staaten. Bereits im Vorfeld des Klimagipfels hatte sich außerdem eine wachsende Anzahl von Staaten – darunter auch die USA sowie die Europäische Union – zu ehrgeizigeren nationalen Klimabeiträgen (*Nationally Determined Contributions*, oder NDCs) bekannt. Auch zahllose Bundesstaaten, Städte und sogar Privatunternehmen legten freiwillige oder verbindliche Klimaschutzziele vor und China und Indien erklärten erstmals ihre Absicht zur Erzielung von Treibhausgasneutralität, wenngleich erst nach Mitte des Jahrhunderts.<sup>2</sup>

Trotzdem bestand Sorge, dass in den annähernd zwei Jahren seit dem Klimagipfel von Madrid kein ausreichender Fortschritt zu zentralen Verhandlungsfragen gelungen war. Die Vertragsparteien hatten sich mehrheitlich gegen eine virtuelle Verhandlungsführung ausgesprochen, weil viele Staaten – vor allem aus den Reihen der Entwicklungsländer – befürchteten, ihren Interessen mangels stabiler Kommunikationsverbindung der eigenen Unterhändler nur unzureichend Geltung verschaffen zu können. So fanden von Januar 2020 bis Oktober 2021 statt der üblichen Vorbereitungstreffen und Zwischenverhandlungen auch nur Beratungen und technische Abstimmungsgespräche ohne Verhandlungscharakter statt. Politische Zusammenkünfte im Vorfeld der Glasgower Klimaverhandlungen, etwa Ende Oktober während des Gipfeltreffens der Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) in Rom, zeigten zudem anhaltende Meinungsverschiedenheiten zwischen wichtigen Staatengruppen auf.

Vor dem Klimagipfel erinnerte das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) in seiner jährlichen Bestandsaufnahme weltweiter Klimaschutzanstrengungen an die fortdauernde Lücke zwischen den angekündigten nationalen Klimabeiträgen und den Zielen des Übereinkommens von Paris.<sup>3</sup> Nahezu zeitgleich berichtete die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), dass Industrieländer ihrer Zusage nicht nachgekommen waren, jährlich 100 Milliarden USD an Klimafinanzierung für Entwicklungsländer bereitzustellen.<sup>4</sup> Als sich außerdem eine erneute Infektionswelle des Coronavirus SARS-CoV-2 auszuweiten drohte, überwogen schließlich die Stimmen, die einen erfolgreichen Ausgang des Glasgower Klimagipfels in Frage stellten. Selbst wenige Wochen vor dem angedachten Verhandlungsbeginn war noch unklar, in welcher Gestalt COP26 überhaupt abgehalten werden würde.

Letztlich fügten sich die Umstände aber, so dass der Klimagipfel pünktlich beginnen und unter physischer Anwesenheit der Teilnehmer stattfinden konnte. Insgesamt hatten sich eine Rekordzahl von nahezu 40.000 Regierungsvertreter, Medienvertreter und Beobachter aus der Zivilgesellschaft zur Teilnahme angemeldet. Bereits die ersten beiden Tage des Klimagipfels, als hochrangige Regierungsvertreter einschließlich mehr als 120 Staats- und Regierungschefs ihre Eröffnungsansprachen hielten, offenbarten die logistischen Herausforderungen einer Veranstaltung dieses Ausmaßes während einer weltweiten Pandemie. Gerade Beobachter aus der Zivilgesellschaft – darunter ein bemerkenswert hoher Anteil an jugendlichen Klimaaktivisten – klagten über Reisebeschränkungen und mangelnde Unterkünfte, strenge Sicherheitsvorkehrungen vor Ort und unzureichende Transparenz des Verhandlungsverlaufs.

Doch auch wenn die Rahmenbedingungen des Klimagipfels einer wirksamen Verhandlungsführung alles andere als förderlich waren, gelang es den Vertragsparteien letztlich, eine Anzahl wegweisender Beschlüsse anzunehmen und neue Initiativen jenseits des förmlichen Verhandlungsprozesses auf den Weg zu bringen. Dieser Konferenzausgang, der nicht zuletzt den zweijährigen Vorbereitungen der COP26-Präsidentschaft geschuldet ist, wird im nachfolgenden Abschnitt näher aufgeschlüsselt.

## **II. Ergebnisse**

Im engeren Sinne bestehen die Ergebnisse des Glasgower Klimagipfels zunächst aus den Beschlüssen, die auf förmlichem Verhandlungsweg durch Konsens der Vertragsparteien verabschiedet wurden. Daneben zählen zum Konferenzausgang im weiteren Sinne auch zahlreiche Absichtserklärungen und Initiativen, welche im Laufe der beiden Wochen von unterschiedlichen Staatengruppen und weiteren Akteuren außerhalb des förmlichen Verhandlungsprozesses verkündet wurden. Beide Ergebnisse des Glasgower Klimagipfels erfahren nachfolgend eine nähere Beschreibung und inhaltliche Bewertung.

### 1. Förmliche Beschlüsse

Insgesamt verabschiedeten die Vertragsparteien mehr als 50 förmliche Beschlüsse in Glasgow: 23 Beschlüsse der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, 10 Beschlüsse der Vertragsparteien des Protokolls von Kyoto sowie 24 Beschlüsse der Vertragsparteien des Übereinkommens von Paris. Für die Umsetzung der jeweiligen Übereinkommen sind diese Beschlüsse von zentraler Bedeutung, weil sie Verfahrensvorgaben und detaillierte Durchführungsanweisungen beinhalten. Aus rechtlicher Sicht sind sie aber nur begrenzt verbindlich und eher als Ausdruck beabsichtigter Staatenpraxis sowie als Anhaltspunkt für das Verständnis von Vertragsbestimmungen durch die Vertragsparteien zu verstehen.<sup>5</sup> Gleichwohl gelang es mit diesen förmlichen Beschlüssen, das Pariser Regelwerk zu vollenden und künftige Verhandlungsziele sowie Zeitschienen für deren Beratung festzulegen.

#### a) Abschlusserklärung

Die größte Aufmerksamkeit wurde hierbei der Abschlusserklärung zuteil, welche noch in den ausklingenden Stunden des Klimagipfels verhandelt und unter der Überschrift „Klimapakt von Glasgow“ (*Glasgow Climate Pact*) angenommen wurde. In den teilweise inhaltsgleichen Leitbeschlüssen (*cover decisions*) zu den drei Übereinkommen enthalten,<sup>6</sup> erwähnt diese Abschlusserklärung erstmals fossile Energieträger als Verursacher des Klimawandels und fordert einen beschleunigten Abbau der Kohleverstromung, jedenfalls soweit diese ohne Abscheidung und Speicherung des dabei freigesetzten Kohlendioxids erfolgt, sowie eine Beendigung „ineffizienter Subventionen“ für fossile Brennstoffe.<sup>7</sup> Über den Wortlaut dieser Forderungen entbrannten noch während des Schlussplenums Meinungsverschiedenheiten, weil sich vor allem Indien und China gegen einen vollständigen Ausstieg aus der Kohleverstromung sperrten. Erst eine Unterredung mit Vertretern der USA ermöglichte ein Einlenken mit der von vielen Staaten und Beobachtern heftig kritisierten Abschwächung des Wortlauts vom ursprünglichen „Ausstieg“ zu „Abbau“. Auch ein Zieldatum und konkrete Details fehlen in der Abschlusserklärung, weshalb diese Themen auch in Zukunft Teil der Diskussion bleiben werden.

In der Abschlusserklärung bekräftigten die Vertragsparteien auch das im Pariser Übereinkommen festgelegte Ziel, den Anstieg der weltweiten Durchschnittstemperaturen unter 1,5°C zu halten. Nachdem bereits ein Sonderbericht des Weltklimarats aus dem Jahr 2018 die Bedeutung dieses Ziels unterstrichen hatte,<sup>8</sup> erklärte die COP26-Präsidentschaft es zu einer

Priorität, in Glasgow „1,5°C am Leben zu erhalten.“ Im Beschlusstext einigten sich die Vertragsparteien nicht nur darauf, die Bemühungen zur Einhaltung dieses langfristigen Temperaturziels fortzusetzen, sondern räumten auch die Notwendigkeit ein, hierfür Maßnahmen für „schnelle, weitreichende und anhaltende“ Emissionsminderung einzuleiten. Ausdrücklich genannt wird insbesondere das Erfordernis, den Kohlendioxidausstoß bis 2030 um 45% gegenüber dem Stand von 2010 sowie zur Jahrhundertmitte auf „netto Null“ zu senken und auch bei den übrigen Treibhausgasen weitreichende Minderungen zu erzielen.<sup>9</sup>

Zugleich nahmen die Vertragsparteien die bereits einsetzenden Folgen des Klimawandels und das sich rasch schließende Zeitfenster für Gegenmaßnahmen mit „Betroffenheit und größter Sorge“ zur Kenntnis.<sup>10</sup> Unter Hinweis auf die vom Klimasekretariat schon im Vorfeld für unzureichend befundenen nationalen Klimabeiträge setzt der Klimapakt von Glasgow ein Arbeitsprogramm zur Beschleunigung von Minderungsleistungen in Gang und fordert alle Vertragsparteien auf, ihre Minderungsziele für 2030 zu überprüfen und mit dem Temperaturziel des Übereinkommens von Paris in Einklang zu bringen.<sup>11</sup> Damit sind vor allem Staaten angesprochen, welche zum Zeitpunkt des Klimagipfels noch keine neuen oder nennenswert gestärkten Klimabeiträge vorgelegt hatten, darunter auch zahlreiche Großemittenten wie Brasilien, Indien, Saudi Arabien und Russland. Ob auch Vertragsparteien wie die EU und die USA, welche ihre erneuerten Klimabeiträge bereits als bestmögliche Leistung vorgestellt hatten, so zeitnah erneut anpassen können, dürfte hingegen fraglich sein; zumindest die Europäische Kommission kündigte bereits an, den Klimabeitrag der EU nicht abändern zu wollen.

Weiterhin bedeutsam sind die in der Abschlusserklärung aufgenommenen Zusicherungen zu den Themen Klimafinanzierung, Klimaanpassung, sowie Verluste und Schäden aufgrund des Klimawandels. Nachdem das Vertrauen der Entwicklungsländer in die Industriestaaten wegen der Verfehlung der Zusage, ab 2020 jährlich 100 Milliarden USD bereitzustellen, angeschlagen war, stellt der Klimapakt von Glasgow zahlreiche finanzielle Unterstützungsleistungen in Aussicht. Industriestaaten sind nun nicht nur angehalten, dem vorgenannten Ziel zeitnah und bis spätestens 2025 nachzukommen, sie haben in Glasgow auch ein Arbeitsprogramm zur Verhandlung eines höheren Finanzierungsziels für die Zeit nach 2025 festgelegt.<sup>12</sup> Auch für einen gerechten Strukturwandel (*Just Transition*) stellt die Abschlusserklärung Unterstützung in Aussicht, wobei diese nicht näher beziffert wird.<sup>13</sup> Dabei kann eine während des Klimagipfels verkündete Partnerschaft zwischen zahlreichen Industriestaaten und Südafrika (*Just Energy Transition Partnership*), welche dem von der Kohleverstromung stark abhängigen Land 8,5 Milliarden USD für eine beschleunigte Energiewende zusichert, als mögliches Vorbild dienen.<sup>14</sup>

Für die bislang finanziell stets nachrangig bedachte Anpassung an den Klimawandel regt der Klimapakt von Glasgow eine Verdoppelung der hierfür bestimmten Transferleistungen von Industrieländern an.<sup>15</sup> Zahlreiche Vertragsparteien sagten Mittel für den Anpassungsfonds zu, der künftig auch aus einer Abgabe auf Emissionsgutschriften im Rahmen von Art. 6 des Übereinkommens von Paris gespeist wird.<sup>16</sup> Das in Art. 7 des Übereinkommens festgelegte „globale Ziel für die Anpassung“ soll wiederum durch ein zweijähriges Arbeitsprogramm weiter ausgestaltet werden.<sup>17</sup> Damit tragen die Ergebnisse aus Glasgow der Notwendigkeit Rechnung,

vor allem in Entwicklungsländern die Widerstandsfähigkeit gegen die unvermeidbaren Folgen eines fortschreitenden Klimawandels zu stärken.

Nicht alle Klimafolgen können allerdings durch Anpassungsmaßnahmen abgewendet oder wirkungsvoll begrenzt werden. Ein besonders umstrittener Verhandlungsgegenstand war daher der Umgang mit Verlusten und Schäden, die aus derartigen Klimafolgen erwachsen. Schon von Anbeginn der zwischenstaatlichen Klimazusammenarbeit gingen die Ansichten hierüber zwischen Entwicklungsländern und den Industriestaaten auseinander, weshalb die Verhandlungen auch mehr als einmal zu entgleisen drohten. Anstoß erregte vor allem die wiederholte Forderung der vom Klimawandel am stärksten betroffenen Entwicklungsländer, einen finanziellen Ausgleichsmechanismus für nicht wiederherstellbare Verluste einzurichten. Viele Industriestaaten sperrten sich hiergegen, weil sie befürchteten, damit einer zukünftigen Entschädigungspflicht den Weg zu bereiten.<sup>18</sup>

Wenngleich in den letzten Jahren gelegentliche Fortschritte in den Verhandlungen erzielt werden konnten, etwa mit dem 2013 vereinbarten Warschauer Internationalen Mechanismus für Verluste und Schäden (WIM) sowie der Einfügung von Art. 8 in das Übereinkommen von Paris, gelang es erstmals in Glasgow, auch das heikle Thema finanzieller Unterstützungsleistungen in die Abschlusserklärung aufzunehmen. Zwar werden darin nur bestehende Mechanismen fortentwickelt, etwa das Santiago Netzwerk zu Verlusten und Schäden, doch einigten sich die Vertragsparteien immerhin darauf, ab 2022 einen zweijährigen Dialog über die Finanzierung von Maßnahmen zur „Abwendung, Minimierung und Bewältigung“ von Verlusten und Schäden einzuberufen.<sup>19</sup> Schottland und das belgische Wallonien – die jeweils keine eigenständigen Vertragsparteien sind – setzten gleichwohl ein Zeichen, als sie in Glasgow finanzielle Unterstützung zum Ausgleich von Verlusten und Schäden zusicherten.

#### b) Kooperationsmechanismen gemäß Art. 6 des Übereinkommens von Paris

Ein Schwerpunkt der Beratungen in Glasgow lag auf der Fertigstellung des Regelwerks zum Übereinkommen von Paris. Das einschlägige Verhandlungsmandat hatte ursprünglich vorgesehen, dass ein entsprechendes Arbeitsprogramm – das *Paris Agreement Work Program* oder PAWP – bereits 2018 während des Klimagipfels im polnischen Kattowitz seinen Abschluss finden sollte. Vor allem eine Vorschrift im Übereinkommen versperrte sich aber seinerzeit einer Fortentwicklung und drohte auch im Folgejahr während des Klimagipfels von Madrid die Verhandlungen zu blockieren: Art. 6 des Übereinkommens, welcher es Vertragsparteien erlaubt, in der Umsetzung ihrer Klimabeiträge zusammen zu arbeiten, unter anderem durch grenzüberschreitende Übertragung und Anrechnung von Klimaschutzleistungen.<sup>20</sup>

Gerade bei der Ausgestaltung derartiger Transfers – die wiederum Grundlage eines Kohlenstoffmarkt darstellen können – fallen schwierige Fragen technischer und prozeduraler Art an. Werden diese unzureichend geregelt, können sich schwerwiegende Folgen für die Wirksamkeit der zwischenstaatlichen Klimazusammenarbeit und den Klimaschutz ergeben, etwa, wenn die gleichen Klimaschutzleistungen mehrfach angerechnet werden. Daraus erklärt sich die Notwendigkeit stringenter Weisungen und Verfahrensvorgaben zur Durchführung von

Art. 6, deren Verhandlung nun für Glasgow anstand. Noch in Madrid hatten Meinungsverschiedenheiten zu Schlüsselfragen – wie der Doppelzählung von Minderungsleistungen oder zur Gültigkeit von Emissionsgutschriften, die vor Inkrafttreten des Übereinkommens ausgegeben wurden – bei zahlreichen Vertragsparteien Sorge über eine Unterhöhnung des Pariser Klimaregimes ausgelöst.

Nach zwei gescheiterten Anläufen – erst in Kattowitz, dann in Madrid – stand in Glasgow viel auf dem Spiel: ein erneutes Scheitern hätte den Glauben an die Leistungsfähigkeit der multilateralen Klimazusammenarbeit erschüttert. Doch obwohl die Verhandlungspositionen der Vertragsparteien anfangs noch weit auseinanderlagen, gelang es letztlich, zu den schwierigsten Fragen vertretbare Kompromisslösungen zu finden. Mit eigenständigen Beschlüssen zu jedem der drei Mechanismen in Art. 6 – der Übertragung von Klimaschutzleistungen (*Internationally Transferred Mitigation Outcomes*, oder ITMOs) gemäß Art. 6 Abs. 2, dem Mechanismus für Emissionsgutschriften gemäß Art. 6 Abs. 4 sowie nicht-marktbasierten Ansätzen gemäß Art. 6 Abs. 8<sup>21</sup> – konnten die Vertragsparteien während des Glasgower Klimagipfels nun eine belastbare Grundlage für die Umsetzung dieser Vorschrift schaffen.

Insbesondere sollen die Beschlüsse zu Art. 6 Abs. 2 und Abs. 4 sicherstellen, dass bei der Verrechnung von übertragenen Klimaschutzleistungen eine Doppelzählung mittels Anpassung der Emissionsbilanzen der jeweils beteiligten Vertragsparteien (*Corresponding Adjustment*) verhindert wird. Auch zur Frage der Anrechenbarkeit von Emissionsgutschriften, die im Rahmen des Mechanismus für nachhaltige Entwicklung (*Clean Development Mechanism*, oder CDM) vor 2020 erworben wurden oder noch nach 2020 für überführte Vorhaben beantragt werden, erzielten die Vertragsparteien mit der Festlegung von Ausschlussfristen eine vermittelnde Lösung zwischen den Verhandlungspositionen. Ob und in welchem Umfang die Vertragsparteien die Möglichkeiten von Art. 6 wahrnehmen, bleibt zwar vorerst offen. Aber eine Mehrheit der Vertragsparteien bekundete in ihren Klimabeiträgen die Absicht, Art. 6 zur Erfüllung von Minderungszielen oder zur Ausweitung der erhaltenen Klimafinanzierung zu nutzen;<sup>22</sup> zahlreiche Pilotprojekte belegen dieses Interesse bereits.

### c) Sonstige Beschlüsse

Neben der Abschlusserklärung sowie dem Regelwerk zu Art. 6 des Übereinkommens von Paris konnten die Vertragsparteien in Glasgow auch weitere förmliche Beschlüsse annehmen, welche die Umsetzung des Klimaregimes in wichtigen Bereichen – etwa der Berichterstattung zu Treibhausgasemissionen und Beiträgen zur Klimafinanzierung, des Technologietransfers und des Kapazitätsaufbaus sowie des Verfahrens zur Erfüllungskontrolle – voranbringen. Hervorzuheben ist eine Einigung auf einen gemeinsamen Zeitrahmen (*Common Timeframes*) für nationale Klimabeiträge, aufgrund dessen die vormals sehr unterschiedlichen Zieljahre und Erfüllungszeiträume der nationalen Klimapolitiken harmonisiert dargestellt werden und die Wirkungen sich so leichter vergleichen und in ihrer kollektiven Wirkung einschätzen lassen.<sup>23</sup> Ebenfalls bedeutsam sind mehrere Beschlüsse, die eine verstärkte Berücksichtigung der Anliegen besonders betroffener oder schutzbedürftiger Teile der Gesellschaft – etwa indigener

Völker, lokaler Gemeinschaften sowie Kinder und Jugendlicher – und die Förderung von Gleichberechtigung und Menschenrechte sicherstellen oder erleichtern sollen.<sup>24</sup>

## 2. Ergebnisse außerhalb des förmlichen Verhandlungsprozesses

Neben den förmlichen Beschlüssen des vorausgehenden Abschnitts zählen zu den Konferenzergebnissen von Glasgow auch vielfältige Erklärungen und Initiativen, die anlässlich des Klimagipfels von verschiedenen Staatengruppen sowie weiteren Akteuren außerhalb des zwischenstaatlichen Verhandlungsprozesses bekannt gegeben wurden. Sowohl die Anzahl als auch die Reichweite derartiger Vorstöße sind in den vergangenen Jahren deutlich angewachsen, was einerseits den Schwierigkeiten der Entscheidungsfindung durch Konsens zwischen nahezu 200 Staaten mit sehr unterschiedlichen Interessen geschuldet ist, andererseits aber auch auf das erklärte Ziel, nichtstaatliche Akteure stärker in die internationale Klimazusammenarbeit einzubeziehen, zurückgeführt werden kann.<sup>25</sup> Die Bedeutung gesellschaftlicher Akteure für die Umsetzung des Klimaregimes und zur Erreichung seiner Ziele wird auch dementsprechend von der Abschlusserklärung auch ausdrücklich anerkannt.<sup>26</sup>

Die COP26 Präsidentschaft hatte thematische Schwerpunkte gesetzt, die sie im Rahmen ihrer Gastgeberrolle mit geeigneten Partnern voranbringen wollte. Insbesondere sollten unter dem Motto „*coal, cars, cash and trees*“ Impulse für einen Ausstieg aus der Kohlenutzung und aus Verbrennungsmotoren, für Klimafinanzierung sowie gegen Entwaldung gesetzt werden. Hierzu hatte die britische Regierung mehrere Initiativen vorbereitet, welche sie im Laufe der beiden Konferenzwochen medienwirksam bekanntgab.<sup>27</sup> Mit dieser Strategie gelang es ihr gezielt, Durststrecken in den oft zähen Verhandlungen zu überbrücken und den Eindruck einer fortgesetzten Dynamik herzustellen, was sich wiederum vorteilhaft auf die öffentliche Wahrnehmung und die Stimmung in den förmlichen Verhandlungen auswirkte.

So konnte die COP26 Präsidentschaft bereits am zweiten Verhandlungstag eine von mittlerweile über 140 Staaten unterzeichnete Erklärung über Wälder und Landnutzung (*Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use*) verkünden, mit dem sich diese Staaten zu einem Ende von Entwaldung und Bodenverschlechterung bis 2030 bekennen. Am dritten Verhandlungstag kündigten 450 Geldinstitute mit einer Eigenkapitalisierung von mehr als 130 Billionen USD an, künftige Investitionen mit dem Ziel der Klimaneutralität bis 2050 in Einklang zu bringen. Darauf folgte am vierten Verhandlungstag eine Erklärung über den Kohleausstieg (*Global Coal to Clean Power Transition Statement*), mit welcher knapp 50 Staats- und Provinzregierungen sowie zahlreiche Energieunternehmen einen mittelfristigen Ausstieg aus der Kohleverstromung zusicherten. In Verbindung mit weiteren Absichtsbekundungen zur Kohlenutzung und -finanzierung, die vor oder während der Klimakonferenz – etwa im Rahmen des unmittelbar vorausgehenden G20-Gipfels – verkündet wurden, unterliegen mittlerweile 95% aller Kohlekraftwerke weltweit einem Ausstiegs- oder Klimaneutralitätsziel.<sup>28</sup>

Während der zweiten Verhandlungswoche kündigten weiterhin 24 Staaten und führende Fahrzeughersteller an, bis spätestens 2040 den Verkauf herkömmlicher Verbrennungsmotoren einzustellen (*Declaration on Accelerating the Transition to 100% Zero Emission Cars and Vans*).

Doch auch außerhalb der Schwerpunktthemen der britischen Regierung konnten wichtige Initiativen während des Klimagipfels vorangebracht werden, etwa eine von den USA und der EU angestoßene Partnerschaft zur Senkung der globalen Methanemissionen um 30% bis 2030 (*Global Methane Pledge*) sowie eine bilaterale Erklärung über Klimazusammenarbeit zwischen den USA und China. Zwar mögen diese Vorstöße außerhalb des förmlichen Verhandlungsgangs eine noch geringere Rechtsverbindlichkeit als die Beschlüsse der Vertragsparteien aufweisen, in ihren Zielvorgaben vielfach unbestimmt sein und sich oft mit bereits getroffenen Entscheidungen überlagern, doch tragen sie letztlich zur politischen und wirtschaftlichen Dynamik und damit auch zur Erreichung der Ziele des Übereinkommens von Paris bei.

### III. Ausblick

Möchte man eine Bilanz des Glasgower Klimagipfels ziehen, so kann jedenfalls festgehalten werden, dass dieser wiederkehrende Prozess seine Fähigkeit erneut unter Beweis gestellt hat, das Augenmerk der Weltöffentlichkeit für einen kurzen Zeitraum auf die Herausforderung des Klimawandels zu lenken und dabei Prozesse für dessen Bewältigung voran zu treiben, die weit über die förmlichen Verhandlungen hinausreichen. Ersten Schätzungen zufolge würde die vollständige Umsetzung der Ergebnisse von Glasgow – einschließlich der im Vorfeld vorgelegten Klimabeiträge und Langfristziele – eine Begrenzung des Klimawandels auf 1,8 bis 2,4°C erlauben, was einen beträchtlichen Fortschritt gegenüber dem Stand nach dem letzten Klimagipfel von Madrid darstellen würde.<sup>29</sup>

Damit verlagert sich das Augenmerk nunmehr unweigerlich von der Festlegung neuer Ziele auf deren Umsetzung, wenngleich wichtige Verhandlungsfragen – etwa zur Höhe der künftigen Klimafinanzierung oder zur finanziellen Unterstützung von Maßnahmen im Zusammenhang mit Verlusten und Schäden – auf den kommenden Klimagipfeln in Ägypten (2022), den Vereinigten Arabischen Emiraten (2023) sowie darüber hinaus verhandelt werden müssen. Eine wachsende Herausforderung dürfte die schon in Glasgow nicht immer erfolgreiche Einbindung von Beobachtern aus der Zivilgesellschaft darstellen, zumal in Gastgeberländern wie Ägypten, die in der Vergangenheit deutlich weniger Toleranz für Straßenmärsche und Kundgebungen bewiesen haben.

Eine stärkere Öffnung gegenüber der Zivilgesellschaft wird aber für die langfristige Akzeptanz des Verhandlungsprozesses vermutlich entscheidend sein: bereits nach Glasgow gingen die Einschätzungen des Klimagipfels zwischen Regierungsvertretern – die den Ausgang größtenteils als Erfolg begrüßten – und einer deutlich kritischeren Öffentlichkeit bedenklich weit auseinander. Auf halbem Wege zwischen der Aufnahme zwischenstaatlicher Klimaverhandlungen und der symbolisch wichtigen Wegmarke von 2050 stellt der Glasgower Klimagipfel jedenfalls einen wichtigen und mithin erforderlichen, aber keineswegs ausreichenden Schritt in die erforderliche Richtung dar. Die Ziele des Übereinkommens von Paris mögen zwar nach Glasgow in Reichweite geblieben sein, sie tatsächlich zu erfüllen wird aber noch beachtliche Anstrengungen erfordern.



- 
- <sup>1</sup> IPCC, Climate Change 2021: The Physical Science Basis, 2021
- <sup>2</sup> Hale/Smith/Black/Cullen/Fay/Lang/Mahmood Climate Policy 2021
- <sup>3</sup> UNEP, Emissions Gap Report 2021, 2021
- <sup>4</sup> OECD, Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries, 2021
- <sup>5</sup> Brunnée Leiden Journal of International Law 2002, 1
- <sup>6</sup> Beschl. 1/CP.26, 1/CMP.16 und 1/CMA.3
- <sup>7</sup> Beschl. 1/CP.26, Abs. 20; Beschl. 1/CMA.3, Abs. 36
- <sup>8</sup> IPCC, Global Warming of 1.5°C, 2018
- <sup>9</sup> Beschl. 1/CP.26, Abs. 15-17; Beschl. 1/CMA.3, Abs. 20-22
- <sup>10</sup> Beschl. 1/CP.26, Abs. 3; Beschl. 1/CMA.3, Abs. 3
- <sup>11</sup> Beschl. 1/CMA.3, Abs. 29
- <sup>12</sup> Beschl. 1/CP.26, Abs. 27; Beschl. 1/CMA.3, Abs. 46-49
- <sup>13</sup> Beschl. 1/CMA.3, Abs. 36
- <sup>14</sup> Obergassel u.a., Glasgow: Ein Wendepunkt? 2021, 7
- <sup>15</sup> Beschl. 1/CMA.3, Abs. 18
- <sup>16</sup> Siehe Abschnitt II.1.b
- <sup>17</sup> Beschl. 1/CMA.3, Abs. 11
- <sup>18</sup> Van Calster/Reins, The Paris Agreement on Climate Change/Calliari u.a., 2021, Art. 8 Rn. 8.27; siehe auch Beschl. 1/CP.21, Abs. 51
- <sup>19</sup> Beschl. 1/CMA.3, Abs. 73
- <sup>20</sup> Mehling Ecology Law Quarterly 2019, 765
- <sup>21</sup> Beschl. 2/CMA.3, 3/CMA.3 und 4/CMA.3
- <sup>22</sup> UNFCCC, Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement, 2021, Abs. 90
- <sup>23</sup> Beschl. 6/CMA.3
- <sup>24</sup> Beschl. 10/CP.26, 11/CP.26, 21/CP.26 und 7/CMA.3
- <sup>25</sup> Hale Global Environmental Politics 2016, 12
- <sup>26</sup> Beschl. 1/CMA.3, Abs. 88
- <sup>27</sup> Alle nachfolgend erwähnten Ergebnisse finden sich unter <https://ukcop26.org/the-conference/cop26-outcomes>
- <sup>28</sup> Centre for Research on Energy and Clean Air (CREA), Powering Down Coal: COP26's Impact on the Global Coal Power Fleet, 2021, 1
- <sup>29</sup> Siehe aber Dröge/Geden, Auf dem Weg zur nächsten Klimakonferenz: Europa ist weiterhin gefordert, 2021, 3