

Ziel 13



Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen

Die Welt steht bei der Bekämpfung des Klimawandels zur Halbzeit der Agenda 2030 nicht viel besser da als im Jahr 2015. Der UN-Generalsekretär konstatiert, dass die bisherigen Pläne der Regierungen nicht ausreichen, um der drohenden Klimakatastrophe wirksam zu begegnen.¹ Zwar konnten bei den Klimaverhandlungen der letzten Jahre geringfügige Fortschritte erzielt werden, etwa mit dem Beschluss, einen globalen Fonds zur Kompensation von klimabedingten Verlusten und Schäden (*loss and damage*) einzurichten. Aber gleichzeitig läuft der Menschheit die Zeit davon, um die Erderwärmung auf unter 1,5°C zu begrenzen. Mit fortschreitendem Klimawandel werden die Kosten durch Verluste und Schäden für Mensch und Wirtschaft enorm steigen. Der Klimawandel ist kein Zukunftsszenario mehr, sondern bereits jetzt weltweite Realität, die sich immer häufiger in Extremwetterphänomenen wie Hitzewellen und Überschwemmungskatastrophen zeigt. In der internationalen Klimadiplomatie spielen die SDGs und speziell SDG 13 allerdings kaum eine Rolle. SDG 13 verweist explizit darauf, dass die UN-Klimarahmenkonvention (UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) das zentrale Forum für die globalen Klimaverhandlungen ist. Entsprechend bilden die Ergebnisse der 21. Konferenz der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention (Conference of the Parties, COP21), die im Dezember 2015 in Paris stattfand, weiterhin die Grundlage internationaler Klimapolitik.

Nationale Klimaziele unzureichend

Bei der Pariser Klimakonferenz 2015 war unter anderem ein Abkommen verabschiedet worden, das in 29 Artikeln verbindliche Beschlüsse in der Nachfolge des Kyoto-Protokolls von 1999 formuliert.² Anstatt, wie noch unter dem Kyoto-Protokoll, verbindliche CO₂-Reduktionsziele und dazu gehörige finanzielle Verpflichtungen einzugehen, hatten sich die Regierungen in Paris darauf verständigt, entsprechend ihrer jeweiligen nationalen Kapazitäten und – im Fall der Länder des globalen Südens – der geleisteten technischen und finanziellen Hilfe eigene Reduktionsziele festzulegen, die sogenannten *Nationally Determined Contributions* (NDCs).

1 UN Secretary-General (2023), Pkt. 41.

2 UNFCCC (2015)

194 Staaten haben bislang dem Sekretariat der Klimarahmenkonvention ihre NDCs übermittelt.³

Diese NDCs sind zwar seit 2015 von den meisten Ländern aktualisiert worden, zum Teil sogar mehrfach, trotzdem sind sie bisher selbst bei vollständiger Umsetzung nicht mit dem im Pariser Abkommen festgelegten 1,5 Grad-Limit kompatibel. Bei kompletter Implementierung aller NDCs würde es Berechnungen zu Folge zu einer Erderwärmung von 2,1-2,9 °C kommen.⁴ Noch deutlich größer ist die Lücke bei Betrachtung der bisher tatsächlich erfolgten Umsetzung. Hier berechnet der Climate Action Tracker (CAT) einen Pfad hin zu einer Erderwärmung von bis zu 3,4 °C.⁵

Die **Europäische Union** hat in ihrer Initiative *Fit for 55* angekündigt, den Ausstoß von Treibhausgasen bis 2030 um mindestens 55 Prozent im Vergleich zum Basisjahr 1990 zu senken. Dies soll unter anderem durch eine Stärkung des Emissionshandelssystems, einen gesteigerten Ausbau erneuerbarer Energie und die Einführung eines *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM), welcher CO₂ intensive Produkte aus dem Ausland besteuert, erreicht werden.⁶ Aber auch diese Maßnahmen geht nicht weit genug. So kommt die Analyse des CAT zu dem Schluss, dass die Klimaschutzmaßnahmen der EU insgesamt ungenügend seien.⁷ Für eine bessere Bewertung müsste die EU das Reduktionsziel auf mindestens 62 Prozent erhöhen und ihre Unterstützung von Klimaschutzmaßnahmen im Ausland deutlich steigern.⁸ Mit den Initiativen eines Europäischen Green Deal und *Fit for 55* hat die EU ihre Ambitionen in den letzten Jahren zwar gesteigert, befindet sich aber selbst bei vollständiger Implementierung der angekündigten Maßnahmen nicht auf einem 1,5 Grad-kompatiblen Weg.⁹

Ein zentrales Element des Green Deals ist das Emissionshandelssystem der EU (EU-EHS), das bereits 2005 zur Bekämpfung des Klimawandels beschlossen worden war. In der Vergangenheit wurde es vor allem wegen der zu hohen CO₂-Obergrenzen und des daraus resultierenden Überschusses an ausgegebenen CO₂-Zertifikaten sowie der kostenlosen Emissionsrechte für energieintensive Industrien häufig als unwirksam kritisiert. Im Zuge seiner Überarbeitung für die Phase 2021–2030 sollten

3 <https://unfccc.int/NDCREG>

4 UNFCCC (2022), S.6f.

5 <https://climateactiontracker.org/publications/massive-gas-expansion-risks-overtaking-positive-climate-policies/>

6 <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

7 <https://climateactiontracker.org/countries/eu/>

8 Ebd.

9 Ebd.

diese Schwächen nun beispielsweise durch eine schnellere Reduzierung der Zertifikatsmenge beseitigt werden.¹⁰

Die konkrete Ausgestaltung des Green Deals wird sich noch über die nächsten Jahre hinstrecken. Anfang 2020 war vorgesehen, dass er das Leuchtturmprojekt der neuen EU-Kommission wird. Dann brachen die COVID-19-Pandemie aus und Russland begann seinen Angriffskrieg gegen die Ukraine, wodurch sich die Prioritäten der EU verschoben. Im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament 2024 formt sich nun zudem eine Koalition konservativer, rechter und liberaler Kräfte, die im Parlament und aus den Mitgliedsstaaten Druck gegen weitere Klimaschutzmaßnahmen ausüben und eine „Pause“ des Green Deals fordern.¹¹

Nach dem vorübergehenden Ausstieg der **USA** aus dem Pariser Klimaabkommen und dem Wiedereinstieg unter Joe Biden kündigte die 2021 ins Amt gewählt Regierung an, Klimaschutz zu einer nationalen Priorität zu machen. Mit dem *Inflation Reduction Act*, den Biden im August 2022 unterzeichnete, kündigten die USA an, ihre Emissionen bis 2030 im Vergleich zu 2005 zu halbieren. Zusätzlich wurde dem UNFCCC 2021 mitgeteilt, dass die USA bis 2050 Klimaneutralität erreichen wolle. Diese Ankündigung wurde bislang aber nicht mit ausreichenden Initiativen verbunden, so dass ihre Einhaltung fraglich ist.¹² Gleichzeitig bleiben die USA weit hinter ihrem *fair share* in der Klimafinanzierung zurück. Somit fällt auch bei den USA die Bewertung als klar unzureichend aus.¹³

China hat 2020 angekündigt, den Höchststand an Emissionen vor dem Jahr 2030 zu überschreiten und Klimaneutralität vor 2060 anzustreben.¹⁴ Im November 2021 reichte China diese Ziele im Rahmen seiner neuen NDCs beim UNFCCC ein. Chinas neue NDCs stellen zwar eine Ambitionssteigerung dar und es wird erwartet, dass China sie auch erfüllen wird. Nichtsdestotrotz werden die Ziele weiterhin als höchst ungenügend eingeschätzt, da sie noch immer auf eine Erderwärmung von 3–4° hinauslaufen. Die Förderung und der Abbau von Kohle erreichten in China 2022 ein Rekordniveau, und die in der Planung befindlichen Kohlekraftwerkskapazitäten sind die mit Abstand größten der Welt.¹⁵

10 https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/revision-phase-4-2021-2030_en

11 <https://taz.de/EU-streitet-ueber-Umweltgesetze/15934953/>

12 <https://climateactiontracker.org/countries/usa/>

13 Ebd.

14 <https://climateactiontracker.org/countries/china/>

15 Ebd.

Insgesamt reichen die bisherigen national festgelegten Reduktionsbeiträge trotz erheblicher Ambitionssteigerung in einigen Ländern bei weitem nicht aus, um das Pariser Ziel zu erreichen, die globale Erwärmung gegenüber dem vorindustriellen Niveau auf 1,5 °C zu begrenzen. Der Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) hat in seinem Bericht 2023 festgestellt, dass durch die jahrelange Verbrennung von fossilen Brennstoffen und die nicht nachhaltige Flächennutzung die Erderwärmung in der Zeitspanne von 2011 bis 2020 bereits um 1,1 °C über dem Wert von 1850–1900 lag.¹⁶

In Zukunft werden die Treibhausgasemissionen zu einem weiteren Anstieg der Temperaturen führen und die Verluste und Schäden durch den Klimawandel verschärfen. Die Autor*innen des Berichts sind sich sicher, dass die Erwärmung im Laufe des 21. Jahrhunderts 1,5 °C übersteigen wird. Damit dieser Fall nicht eintritt, müssten die Emissionen bis 2030 um fast die Hälfte gesenkt werden. Langfristig können unvermeidbare und/oder unumkehrbare Veränderungen nur noch abgeschwächt werden, wenn die globalen Treibhausgasemissionen auf Netto Null begrenzt werden. Ohne eine Verstärkung der politischen Maßnahmen sieht der Bericht bis 2100 eine globale Erwärmung von 3,2 °C voraus.¹⁷

Somit müssen alle Länder ihre Anstrengungen zur Reduktion klimawirksamer Emissionen weiter steigern. Dies gilt vor allem für die hochindustrialisierten Länder des globalen Nordens, deren Pro-Kopf-Ausstoß von klimaschädlichen Emissionen noch immer deutlich über dem der meisten Schwellen- und Entwicklungsländer liegt (vgl. Abbildung 13.1).

Neben den Zielen zur Eindämmung des Klimawandels (*mitigation*) wurden in Paris auch Vereinbarungen zur Anpassung (*adaptation*) an die Folgen des Klimawandels, zur Unterstützung der Länder durch technische Zusammenarbeit und Kapazitätsaufbau sowie diverse Mechanismen zur Kontrolle der eingegangenen und zukünftigen Verpflichtungen getroffen. Als Erfolg für die Länder des Südens wurde gewertet, dass die Beschlüsse von Paris darüber hinaus ein Kapitel zum Thema Verluste und Schäden (*loss and damage*) enthalten.¹⁸ Aber es dauerte sieben Jahre, bis die Regierungen sich bei der Vertragsstaatenkonferenz (COP27) in Sharm el-Sheikh darauf einigten, einen Fonds zur Kompensation von Verlusten und Schäden, die durch den Klimawandel verursacht wurden, zu schaffen.

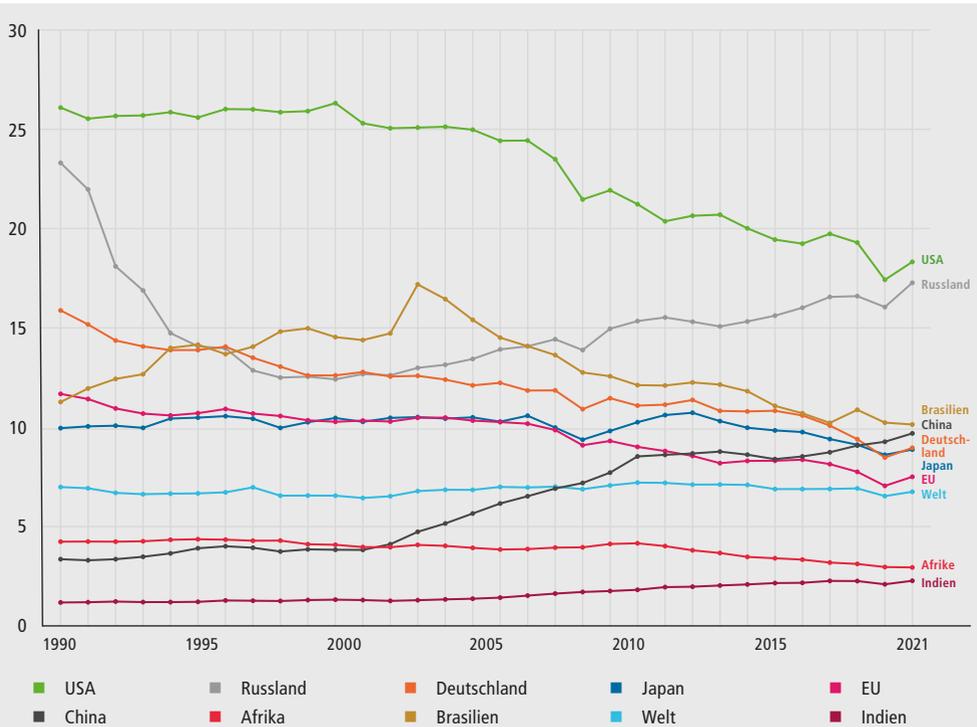
16 IPCC (2023)

17 Ebd.

18 UNFCCC (2015), Pkt. 51.

Abbildung 13.1

CO₂-Emissionen pro Kopf in ausgewählten Ländern und Regionen 1990–2021
(in Tonnen)



Quelle: Our World in Data 2023 (<https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions>)

Klimafinanzierung bleibt hinter Erfordernissen zurück

Die Länder des globalen Nordens hatten sich bereits bei der Klimakonferenz in Kopenhagen 2009 verpflichtet, ab dem Jahr 2020 100 Mrd. US-Dollar pro Jahr für Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern bereit zu stellen. Sie haben diese Verpflichtung auch in SDG 13a wiederholt.¹⁹

Ein Teil dieser Mittel soll über den zu diesem Zweck geschaffenen Grünen Klimafonds (Green Climate Fund) bereitgestellt werden.²⁰ Dieser Fonds ist für die Länder des globalen Südens ein wichtiges Instrument, um die aus dem Paris-Abkommen erwachsenden Verpflichtungen zu erfüllen. Seine Finanzausstattung blieb allerdings bislang verglichen mit dem globalen Finanzbedarf sehr beschränkt. In der ersten Finanzierungsrunde

19 Umfassende Informationen zum Thema Klimafinanzierung gibt es unter <https://www.deutschemklimafinanzierung.de/>

20 <https://www.greenclimate.fund/>

(Initial Resource Mobilisation, IRM) ab 2015 wurde er mit 9,3 Mrd. US-Dollar ausgestattet.²¹ Im Rahmen der ersten Wiederauffüllungsrunde des Fonds für den Zeitraum 2020–2023 wurden Finanzbeiträge in Höhe von 9,9 Mrd. US-Dollar zugesagt.²² Im Juli 2022 begann die zweite Wiederauffüllungsrunde für die Jahre 2024–2027. Als eines der ersten Länder hat Deutschland dem Fonds für diesen Zeitraum 2 Mrd. Euro zugesagt. Das bedeutet eine Steigerung gegenüber den 1,5 Mrd. Euro der ersten Wiederauffüllung.²³ Wieviel Mittel der Fonds von anderen Staaten mobilisieren kann, wird sich bei der Wiederauffüllungskonferenz am 5. Oktober 2023 zeigen.

Insgesamt ist die Klimafinanzierung für die Länder des globalen Südens nach Angaben der OECD in den letzten Jahren stetig gestiegen. Die Mittel, die von den Regierungen der Industrieländer bereitgestellt wurden, wuchsen zwischen 2013 und 2020 von 37,9 auf 83,3 Mrd. US-Dollar (s. Tabelle 13.1).²⁴ Das 100 Mrd. US-Dollar-Ziel wurde damit 2020 aber deutlich verfehlt. Da es keine einheitlichen Kriterien für die Definition von Klimafinanzierung gibt, sind diese Zahlen ohnehin nur wenig belastbar. Analysen von Oxfam kommen für das Jahr 2020 beispielsweise nur auf einen Betrag von weniger als 25 Mrd. US-Dollar für direkte Klimafinanzierung in den Ländern des globalen Südens.²⁵

Zudem handelt es sich nur bei einem Bruchteil der Mittel um Zuschüsse. Den weit überwiegenden Teil (über 70 Prozent) der bi- und multilateralen Klimafinanzierung erhalten die Länder des globalen Südens in Form von Krediten – quasi Klimaschutz auf Pump, was die Schuldenlast der betroffenen Länder zusätzlich erhöht.²⁶

Deutschland hat seine Beiträge zur internationalen Klimafinanzierung zwischen 2005–2020 mehr als verzehnfacht. Im Jahr 2021 hat die Bundesregierung insgesamt 5,34 Mrd. Euro aus Haushaltsmitteln für die Klimafinanzierung zugesagt. Als mittelfristiges Ziel hat sie angekündigt, die Mittel bis 2025 auf über 6 Mrd. Euro zu steigern. Zusätzlich wurden über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) 2021 weitere 2,59 Mrd. Euro durch Kredite und andere Kapitalmarktmittel zugesagt.²⁷

Im Rahmen der Klimakonferenzen 2023 und 2024 sollen nun für die Zeit nach 2025 neue Ziele für die internationale Klimafinanzierung beschlossen werden. Dabei wird es weniger darum gehen, ein neues quan-

21 <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/1706-status-pledges-website-june-30-2023.pdf>

22 Ebd.

23 <https://www.greenclimate.fund/about/resource-mobilisation/gcf-2>

24 OECD (2022), S. 7.

25 Carty/Kowalzig (2022), S.5 und Oxfam International (2023).

26 OECD (2022), S. 4.

27 <https://www.bmz.de/de/themen/klimawandel-und-entwicklung/klimafinanzierung>

Tabelle 13.1

Klimafinanzierung für den globalen Süden 2013–2020 (in Mrd. US-Dollar)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bilaterale öffentliche Klimafinanzierung	22,5	23,1	25,9	28,0	27,0	32,0	28,7	31,4
Multilaterale öffentliche Klimafinanzierung, die den Industrieländern zuzurechnen ist	15,5	20,4	16,2	18,9	27,1	30,5	34,7	36,9
Klimabezogene öffentlich geförderte Exportkredite	1,6	1,6	2,5	1,5	3	2,7	2,6	1,9
Privat mobilisierte Klimafinanzierung	12,8	16,7	n.v.	10,1	14,5	14,7	14,4	13,1
Gesamtsumme	52,4	61,8	n.v.	58,5	71,6	79,9	80,4	83,3

Quelle: OECD (2022), S. 7.

titatives Globalziel zu definieren. Entscheidend wird sein, verbindliche Unterziele für die Bereiche Minderung, Anpassung sowie klimabedingte Schäden und Verluste zu vereinbaren. Bei den Ländern des globalen Südens besteht besonders dringender Bedarf, die Mittel für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und zur Kompensation von Schäden und Verlusten aufzustocken.

In jedem Fall stehen den Kosten der Klimafinanzierung die wachsenden „Kosten des Nichtstuns“ gegenüber – auch in Deutschland. Dass die Folgen des Klimawandels auch hierzulande Schäden verursachen und Kosten entstehen lassen, wurde mit den Dürre- und Hitzeextremen der letzten Jahre und den Überschwemmungen im Ahrtal 2021 besonders sichtbar. Wie hoch die zu erwartenden Schäden tatsächlich sind, schätzt die Studie „Kosten durch Klimawandelfolgen in Deutschland“, die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) in Auftrag gegeben wurde. Bis zur Mitte des Jahrhunderts rechnen die Forschenden je nach Ausmaß der Erderwärmung mit kumulierten volkswirtschaftlichen Schäden in Höhe von 280 bis 900 Milliarden Euro.²⁸

Holpriger Weg zur Klimaneutralität in Deutschland

Im Dezember 2019 wurde das Klimaschutzgesetz (KSG) verabschiedet, mit dem erstmals für Deutschland verbindliche Treibhausgasminderungsziele in den verschiedenen Sektoren gesetzlich festgelegt wurden.²⁹ Die

28 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Klimaschutz/kosten-klimawandelfolgen-in-deutschland.html>

29 <https://www.bmu.de/gesetz/bundes-klimaschutzgesetz/>

Treibhausgasemissionen sollten demnach bis zum Jahr 2020 um mindestens 35 Prozent und bis zum Jahr 2030 um mindestens 55 Prozent gesenkt werden (jeweils gegenüber dem Jahr 1990).

Am 29. April 2021 hat das Bundesverfassungsgericht einer Verfassungsbeschwerde gegen dieses Gesetz teilweise Recht gegeben und den Staat verpflichtet, mit seiner Klimapolitik aktiv darauf hinzuwirken, dass es in Zukunft nicht zu unverhältnismäßigen Einschränkungen der Freiheitsgrundrechte der heute jüngeren Menschen kommt.³⁰ Die neue Bundesregierung hat daraufhin im Mai 2021 eine Novelle des Klimaschutzgesetzes vorgelegt, die am 31. August 2021 in Kraft getreten ist. Mit dem neuen Gesetz wird das Ziel der Klimaneutralität um fünf Jahre auf 2045 vorgezogen. Der Weg dahin wird mit verbindlichen Zielen für die 2020er und 2030er Jahre festgelegt. Das Zwischenziel für 2030 wird von 55 auf 65 Prozent Treibhausgasminderung gegenüber 1990 erhöht. Für 2040 gilt ein neues Zwischenziel von 88 Prozent Minderung.³¹

Bis zum Jahr 2022 waren die Treibhausgasemissionen in Deutschland um 40,4 Prozent gegenüber dem Jahr 1990 gesunken.³²

Nachdem insbesondere der Verkehrssektor wiederholt die im KSG vereinbarten Sektorziele verfehlt hat, hat sich die Bundesregierung im Juni 2023 darauf geeinigt, einen zentralen Aspekt des Gesetzes wieder abzuschaffen. Sowohl die Einsparziele für die einzelnen Sektoren als auch die damit verbundenen sektorspezifischen Sofortprogramme wurden gestrichen. Künftig soll es lediglich eine gemeinschaftliche Verantwortung aller Ministerien geben, die Gesamtemissionen innerhalb der Zielvorgaben zu halten. Bisher hätte man juristisch gegen Ministerien vorgehen können, die sektoralen Klimaziele verfehlen. Die neue gesetzliche Regelung schafft diese juristische Verantwortung ab. Die Bundesregierung betont, dass sie trotz dieser Gesamtbetrachtung weiter für volle Transparenz bei den einzelnen Sektoren wie zum Beispiel Verkehr, Energie und Wohnen Sorge. Es werde weiterhin deutlich gemacht, wo die Emissionen entstehen und welcher Sektor „on track“ sei. Alle für die Sektoren verantwortlichen Bundesministerien hätten „ihren angemessenen Beitrag zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele zu leisten“.³³

Das ist angesichts des erneuten Anstiegs der Treibhausgasemissionen in den Sektoren Verkehr und Energiewirtschaft auch bitter nötig (siehe Abbildung 13.2).

30 <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>

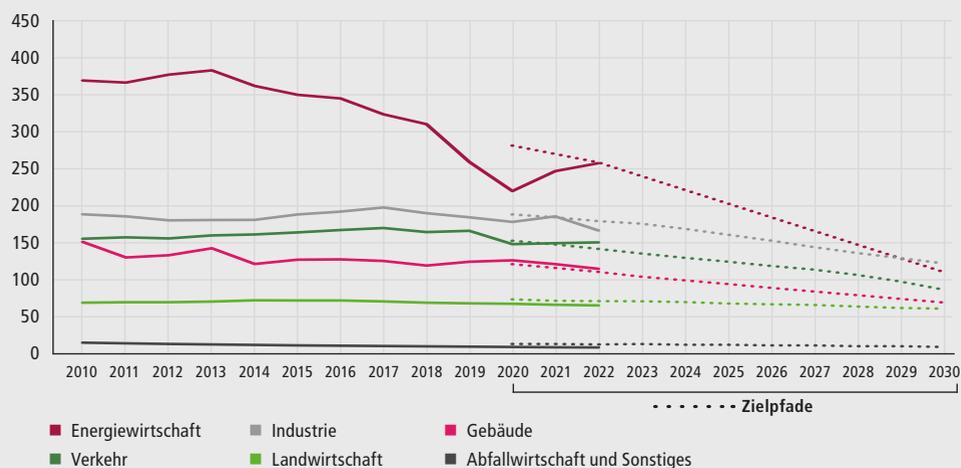
31 <https://www.bmu.de/gesetz/bundes-klimaschutzgesetz/>

32 <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-emissionen-in-deutschland>

33 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/klimaschutzgesetz-2197410>

Abbildung 13.2

Treibhausgas-Emissionen in Deutschland nach Sektoren 2010–2022 und Zielprojektion 2030 (in Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten)



https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/bilder/dateien/thg-entwicklung_2022_zielerreichung.pdf

Als Reaktion auf den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine und die damit verbundenen Unsicherheiten in der Energieversorgung hat die Bundesregierung zudem in großem Stil in fossile Infrastruktur zum Import von Flüssiggas (LNG) investiert. Diese Investitionen in mehrere Terminals in Deutschland sowie langjährige Gas-Deals, beispielsweise mit Katar, stehen in erheblichem Widerspruch zu den deutschen Klimazielen. Eine Studie des NewClimate Institute kommt zu dem Schluss, dass die derzeit geplanten LNG-Import-Terminals nicht zwingend nötig seien, um den Gasbedarf zu decken, der unter Einhaltung der deutschen Klimaschutzziele zulässig sei. Der Bau und Betrieb aller 11 derzeit geplanten LNG-Terminals stünde im Widerspruch zu den Klimaschutzzielen und wäre somit ein Bruch des Klimaschutzgesetzes und der internationalen Verpflichtungen unter dem Pariser Klimaschutzabkommen.³⁴ Selbst unter Berücksichtigung einer Umrüstung auf grünen Wasserstoff oder Ammoniak seien die Pläne überdimensioniert, denn der Bedarf an importiertem Wasserstoff in einem klimaneutralen Deutschland sei deutlich kleiner als der jetzige Gasbedarf.³⁵ Die Autor*innen des NewClimate Institute schließen mit dem Appell:

34 Höhne/Marquardt/ Fekete (2022), S. 1.

35 Ebd.

„Um glaubwürdig zu bleiben und dabei ein Vorbild zu sein, müsste Deutschland an seinen Zielen festhalten und versuchen, sie zu stärken, anstatt ihre Umsetzung massiv zu gefährden. Diese Glaubwürdigkeit ist insbesondere wichtig gegenüber Ländern, mit denen Klima-Partnerschaften verhandelt werden.“³⁶