

MONITOR

NACHHALTIGKEIT NR. 04 / 2023

COP28: Too Big to Fail?

Die Weltklimakonferenz als Lackmustest für das Pariser Klimaabkommen und Richtungsgeber für die künftige Klimapolitik

Veronika Ertl, Philipp Dienstbier, Karin Jancykova

- › Als bisher größte Klimakonferenz aller Zeiten sah sich die COP28 im Vorfeld mit Kritik am Ausrichter und wohl den höchsten Erwartungen seit dem Abschluss des Pariser Klimaabkommens konfrontiert.
- › Die Verhandlungen hatten aufgrund guter Vorbereitung stark angefangen und konnten schnell erste Erfolge, wie die Operationalisierung des Fonds für Schäden und Verluste, vorweisen.
- › Zähe und harte Verhandlungen prägten jedoch den weiteren Verlauf der COP, die beinahe scheiterte, bevor zuletzt überraschend in wesentlichen Bereichen doch noch eine Einigung erzielt wurde.
- › Beim zentralen Streitpunkt fossile Brennstoffe einigte man sich auf eine „Abkehr weg“ von fossilen Energieträgern, die zwar hinter der Forderung eines „Ausstiegs“ zurückblieb, aber nun erstmalig das Ende des fossilen Zeitalters festschreibt – ein bemerkenswerter Schritt im Vergleich zu vorherigen Klimakonferenzen.
- › Im Schatten dieses großen Streitpunkts kam es bei anderen Themen zu keinem Durchbruch: Bei Verhandlungen zum Emissionshandel, aber auch über Adaption und Finanzierung, wurden keine oder nur begrenzte Ergebnisse erreicht.
- › Die COP28 markiert angesichts beachtlicher Finanzausgaben des Gastlandes VAE das erste Mal, dass ein Land, das im UNFCCC-Kontext nicht als Industrieland klassifiziert ist, Beiträge zur internationalen Klimafinanzierung leistet und könnte damit Signalwirkung für die Zukunft entfalten.
- › Diese COP zeigt außerdem neue Dynamiken und Allianzen, welche die Klimaverhandlungen prägten; während traditionelle Schwergewichte weniger präsent waren, gibt es mit dem Klimaclub oder der Nuklearallianz eine Reihe neuer Gruppierungen, die bei bestimmten Themen vorangehen, sowie neue Allianzen zwischen Industrie- und vulnerablen Staaten.
- › Bis zur nächstjährigen COP29 in Aserbaidschan gilt es nun, eine Einigung in bisher nur unzureichend behandelten Themen vorzubereiten.

Inhaltsverzeichnis

Hohe Erwartungen	3
Frühe Achtungsgewinne	3
Tiefe Gräben	4
Der fossile Elefant im Raum.....	4
Das Ringen um das richtige Ambitionslevel.....	4
Eine Frage der Technologie?.....	5
Einigung in der Nachspielzeit.....	5
Anpassung als vernachlässigte Herausforderung?.....	6
Keine Einigung auf Emissionshandel.....	7
Komplexe Finanzierungsherausforderungen	8
Alte und neue Allianzen	9
Klimaclub.....	9
Verletzlichste Staaten.....	10
Nuklearallianz.....	10
Wichtige Einigung, nächste Schritte	10
Impressum	12
Die Autoren.....	12

Hohe Erwartungen

Die diesjährige COP28 in Dubai war mit über 97.000 UN-akkreditierten Delegierten und Beobachtern¹ nicht nur die bisher größte Klimakonferenz aller Zeiten, sondern auch die COP mit den wohl höchsten Erwartungen seit dem Abschluss des Pariser Klimaabkommens. Denn nicht nur sollte mit der Globalen Bestandsaufnahme (*Global Stocktake, GST*), die bei der COP28 anstand, der bisherige Fortschritt auf dem Weg zur Erreichung evaluiert werden, sondern auch der Rahmen für die kommenden Verpflichtungen der Weltgemeinschaft, u.a. der nächsten Runde der einzureichenden nationalen Klimapläne (*Nationally Determined Contributions, NDCs*) im Jahr 2025, gesetzt werden.

Die Bilanz zum bisherigen Fortschritt bei der Umsetzung des Pariser Klimaabkommens fällt bestenfalls gemischt aus: während die aktuell projizierte Erwärmung von bis zu 2,9 Grad Celsius zwar im Vergleich zur noch 2015 angesteuerten Erwärmung von rund vier Grad eine deutliche Verbesserung darstellt, liegt sie nichtsdestotrotz deutlich über den angestrebten 1,5 Grad – und damit dem Scheitelpunkt, der wenigstens die katastrophalsten Auswirkungen des Klimawandels verhindern würde. Um diese Zielsetzung noch erreichen zu können, müssten die weltweiten Treibhausgasemissionen deutlich und schnell gesenkt werden – bis 2030 um 43 Prozent gegenüber dem Niveau von 2019 – ein Ziel, das mit den aktuell umgesetzten und zugesagten Maßnahmen außer Reichweite liegt.²

Der Druck auf der diesjährigen COP28 und dem Gastgeberland, den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE), das Ambitionslevel zu erhöhen, Einigung in strittigen Themenbereichen – allen voran beim Umgang mit fossilen Energien und der Klimafinanzierung – zu erzielen und damit auch die Legitimität der Klimakonferenzen zu beweisen, war also hoch.

Frühe Achtungsgewinne

Im Bewusstsein der hohen Erwartungen, gelang dem im Vorfeld vielfach kritisierten Konferenzpräsidenten, dem emiratischen Industrieminister und Vorsitzenden der Abu Dhabi National Oil Company (ADNOC) Sultan Ahmed Al-Jaber, jedoch direkt zum Einstieg ein erster Erfolg: eine Einigung auf die Modalitäten zur Operationalisierung des Fonds für Verluste und Schäden (*Loss and Damage Fund*), der im letzten Jahr bei der COP27 in Scharm el-Sheikh, Ägypten, beschlossen wurde, um betroffenen Ländern dabei zu helfen, auf Klimaschäden zu reagieren. Mit einer solch schnellen Einigung am ersten Konferenztag hatten im Vorfeld nur die wenigsten gerechnet. Entgegen allgemeinen Erwartungen demonstrierten die VAE, dass sie mit geschickter Vorbereitung der Verhandlungen Ergebnisse erzielen können – eine Fähigkeit, die im weiteren Laufe der Verhandlungen noch auf die Probe gestellt wurde.

Mit jeweils 100 Millionen USD setzten die VAE gemeinsam mit Deutschland den Startschuss für finanzielle Zusagen und gehören zu den größten Einzählern, lediglich getoppt von Italien und Frankreich mit jeweils 100 Millionen EUR (rund 108 Millionen USD). Auf einen verpflichtenden Beitrag von auch Nicht-Industriestaaten für den Fonds, wie von einigen Staaten gefordert, konnten sich die Verhandlungsparteien aber nicht einigen. Auch die Gesamtausstattung des neuen Fonds reicht bisher noch nicht aus. Insgesamt erhielt er Zusagen in Höhe von rund 700 Millionen USD – weit unter dem geschätzten Bedarf für klimawandelbedingte Schäden und Verluste in Entwicklungsländern, aber nichtsdestotrotz ein wichtiger Grundstein.

Auch andere – wenngleich weniger gewichtige – positive Meldungen in den ersten Tagen der Konferenz prägten das Bild: So verkündeten die VAE einen neuen Investment-Fonds namens *Altérra* mit einem Volumen von 30 Milliarden USD, der Kapital in Projekte zur klimafreundlichen Energiewende, neue Technologien zum Klimaschutz sowie die Dekarbonisierung von Industrien mit einem Fokus auf Entwicklungsländer lenken soll. Der Fonds soll dabei bis 2030 durch die Hebelung privaten Kapitals auf 250 Milliarden USD anwachsen. Auch stand erstmals das Thema Gesundheit im Kontext des Klimawandels als eigenes Schwerpunkt-Thema auf der Agenda der COP und erfuhr darüber hinaus durch eine von 128 Staaten unterzeichnete *Declaration on Climate and Health* sowie Zusagen von über einer Milliarde USD für Programme in diesem Bereich eine deutliche Aufwertung. Darüber hinaus wurde das Thema Ernährungssicherheit prominent im Rahmen der Eröffnung der Konferenz sowie im Zuge einer Initiative des Gastgeberlandes mit der Gates-Stiftung vorangetrieben. Die Ankündigung des Klimaclubs durch den deutschen Bundeskanzler Olaf Scholz sowie zahlreiche andere Initiativen zum Thema Dekarbonisierung der Wirtschaft wurden ebenfalls positiv aufgenommen.

Das anfängliche Stakkato aus Ankündigungen und neugeschaffenen Initiativen entfaltete einen positiven Effekt auf die Dynamik der Konferenz. Dennoch liegt der Schlüssel für ihre Wirksamkeit mittelfristig in ihrer Ausgestaltung, die wirklich über bisherige Maßnahmen hinausgehen sollte, sowie der folgenden Umsetzung. In der Vergangenheit waren im Rahmen von Klimakonferenzen angekündigte Initiativen oft hinter diesen Ansprüchen zurückgeblieben.

Tiefe Gräben

Auch können die Erfolge nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Klimaverhandlungen in einem Kontext verhärteter Fronten, sowohl klima- als auch geopolitisch, und weitreichender Differenzen zu vielen zentralen Themen stattfanden.

Der fossile Elefant im Raum

Besonders deutlich zeigt sich dies bezüglich der Frage des Ausstiegs aus fossilen Energien. Während das Thema auch bei vorherigen Klimakonferenzen hitzig diskutiert wurde, prägte es vor dem Hintergrund zunehmend deutlicher Prognosen zu der notwendigen Reduzierung von Treibhausgasen und im Rahmen des *Global Stocktake* die Diskussionen im Rahmen der diesjährigen COP28 mehr als je zuvor. Tiefe Gräben tun sich hier insbesondere zwischen den Ländern der *High Ambition Coalition* auf, der unter anderem Deutschland, die EU und viele Entwicklungsländer angehören, und Exporteuren fossiler Energien wie Saudi-Arabien, Russland und Irak. Besonders hitzig wurde die Diskussion um den fossilen Ausstieg sowohl im Vorfeld als auch im Rahmen der COP28 zwischen Vertretern der Zivilgesellschaft und Klimaaktivisten einerseits und Vertretern der fossilen Energiebranche andererseits geführt – und prägte stark die Wahrnehmung der COP.

Das Ringen um das richtige Ambitionslevel

Über das Auslaufen oder den Abbau fossiler Brennstoffe wurde auf dieser COP in Form eines Dreierpakets verhandelt: Neben der Abkehr von fossilen Energien wurde ebenso eine Verdreifachung der Kapazitäten im Bereich erneuerbare Energien sowie die Verdoppelung der Anstrengung für Energieeffizienz gefordert. Die als *double down*, *triple up* bezeichneten Forderungen zu erneuerbaren Energien und Energieeffizienz sind dabei weitestgehend unstrittig. Der Knackpunkt lag im ersten Punkt und damit der Frage, ob sich die Staatengemeinschaft auf einen Kompromiss zur Abkehr von fossilen Energien einigen kann.

Während auf der einen Seite die EU, viele europäische Staaten sowie besonders vom Klimawandel betroffene Entwicklungsländer einen kompletten und verbindlichen Ausstieg aus fossilen Brennstoffen fordern – in Verbindung mit Maßnahmen zur sozialen und wirtschaftlichen Abfederung der Konsequenzen daraus – streben Länder, die vom Export fossiler Energie abhängig sind, deren Weiternutzung mit Vorkehrungen zur Minderung der dabei entstehenden Emissionen an.

In den Verhandlungen bildeten sich diese Positionen in vorläufigen Textversionen in unterschiedlichen Formulierungen ab. So sprachen verschiedene Länder von einem kompletten Ausstieg („*phase out*“), andere von einem Ende fossiler Brennstoffe ohne Emissionsminderung („*unabated*“). Auch eine „*no text*“-Option war zwischenzeitlich für den Paragraphen in den Textversionen enthalten – was auch eine Nicht-Verabschiedung der Ziele zum Ausbau erneuerbarer Energien und Erhöhung der Energieeffizienz zur Folge gehabt hätte. Insbesondere Saudi-Arabien, aber auch China und Irak stemmten sich in den Verhandlungen vehement gegen die Aufnahme eines Ausstieges aus fossilen Brennstoffen und drohten damit, die Verhandlungen in diesem Punkt platzen zu lassen.

Eine Frage der Technologie?

Ein wichtiger und zugleich strittiger Diskussionspunkt in diesem Kontext sind Technologien zur Abscheidung und Speicherung von CO₂-Emissionen (*carbon capture, utilisation and storage*, CCUS) sowie Kohlenstoffentnahmetechnologien (*carbon dioxide removal*, CDR). Während auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse unstrittig ist, dass solche Technologien für eine Erreichung des 1,5 Grad-Ziels unabdingbar sind, ist die Rolle, die verschiedene Akteure ihnen beimessen, sehr unterschiedlich. Exporteure fossiler Energien sehen in CCUS eine Möglichkeit zur klimafreundlichen Weiternutzung ihrer Rohstoffvorkommen und nehmen eine entsprechend optimistische Haltung bezüglich der technologischen Entwicklung und der breiten Anwendung in allen Bereichen des Wirtschaftssystems, inklusive des Energiesektors, ein. Die arabischen Golf-Staaten sind besonders aktiv in dieser Hinsicht, aber auch die USA treiben das Thema voran.

Aus Europa und vielen Entwicklungsländern kommen hingegen kritischere Sichtweisen auf das Thema: So sieht die Position der EU eine Anwendung solcher Technologien lediglich in energieintensiven und schwer zu dekarbonisierenden Wirtschaftssektoren wie Stahl und Zement vor. Und auch die technologische Machbarkeit und Rentabilität der bisher sehr teuren Technologien werden hinterfragt: ein kürzlich veröffentlichter Bericht der Internationalen Energieagentur (IEA) beispielsweise warf Fragen bezüglich der in den kommenden Jahren realistischerweise zur Verfügung stehenden Kapazitäten zur Abscheidung, Speicherung und Nutzung von CO₂ auf.³ Über diese technischen Zweifel hinaus steht bei der Diskussion um die Nutzung von CCUS und anderen Technologien häufig aber auch die Vermutung im Raum, Befürworter würden die CO₂-Abscheidung und -Speicherung lediglich als „Feigenblatt“ für die Weiternutzung fossiler Brennstoffe vorschieben.

Einigung in der Nachspielzeit

Angesichts dieser tiefen Gräben und weit auseinanderliegenden Positionen drohte am planmäßig letzten Tag der Klimakonferenz, dem 12. Dezember 2023, sogar ein Scheitern der Verhandlungen. Denn der von der COP28-Präsidentschaft vorgelegte vorläufige Beschlusstext enthielt im Gegensatz zu den vorherigen Textversionen deutlich abgeschwächte Formulierungen, die lediglich Handlungsoptionen für eine „Reduzierung der Nutzung und Produktion fossiler Brennstoffe in einer gerechten, geordneten und fairen Weise“ vorsahen, um bis bzw. vor oder rund um das Jahr 2050 Nettonullemissionen zu erreichen.

Der Text stieß auf harsche Kritik von vielen Seiten und wurde u.a. von der deutschen Außenministerin Annalena Baerbock und dem EU-Chefverhandler Wopke Hoekstra als „enttäuschend“ und „nicht akzeptabel“ bezeichnet. Vertreter vulnerabler Staaten kritisierten ihn sogar als „Todesurteil“⁴.

Nach nächtlichen Diskussionen kam dann am Morgen des 13. Dezember 2023 aber doch noch der Durchbruch: die COP28-Präsidentschaft präsentierte einen neuen Text zum *Global Stocktake*, der in vielen strittigen Punkten wenig mit dem vorherigen Textentwurf gemein hatte. In der finalen Plenumsitzung wurden entsprechend keine Vetos von Verhandlungsparteien laut, womit der Text laut Konsensprinzip als angenommen gilt.

Der finale Text, *UAE Consensus* getauft, ruft die Staaten nun zum Handeln auf, um eine Abkehr („transitioning away“) von Kohle, Öl und Gas zu vollziehen. Mit dem Verweis auf unterschiedliche nationale Voraussetzungen und Entwicklungspfade wird dabei der Position von Schwellenländern Rechnung getragen. Die Formulierung fällt zwar hinter die Forderungen vieler Staaten nach einem Ausstieg („phase out“) aus fossilen Brennstoffen zurück. Im Vergleich zum vorherigen Entwurfstext und allen bisherigen COP-Abschlusstexten ist die Formulierung jedoch ein bemerkenswerter Schritt. Zum ersten Mal wird konkret über die Rolle und die Abkehr von fossilen Energien gesprochen. Daneben finden sich auch die Ziele zur Verdreifachung der Erzeugungskapazität für erneuerbare Energien und zur Verdoppelung der Energieeffizienz im Text.

Bezüglich des Vorantreibens von Technologien zur Abscheidung und Speicherung von Emissionen wurde mit dem Zusatz „vor allem in schwer minderbaren Sektoren“ eine Einschränkung im Sinne der Position der EU und anderer Staaten getroffen. Nichtsdestotrotz setzt der Text damit ein wichtiges Signal für den Ausbau dieser Technologien, die für ein Gelingen eines 1,5 Grad-Szenarios notwendiger Teil der Lösung sind. Von vielen Beobachtern kritisiert wird hingegen Artikel 29, der die Rolle von Übergangsenergien für Energietransition und -sicherheit betont. Vulnerable Länder befürchten, dass dies von Produzenten als Schlupfloch für das Weiterführen fossiler Energien ausgenutzt wird. Auch die Einigung auf einen Scheitelpunkt für Emissionen – laut IPCC ein entscheidender Faktor zur Begrenzung der Erderwärmung – ist erneut nicht geglückt. Während der vorherige Textentwurf noch 2025 als Scheitelpunkt für Emissionen vorsah, wird diese Zielmarke im finalen Text nicht mehr erwähnt.

Als ein positives Zeichen hingegen kann die Anerkennung der aktuellen Erkenntnisse zur notwendigen Emissionsminderung zur Erreichung von Nettonullemissionen bewertet werden. Mit der Nennung der nötigen Emissionsreduzierung um 43 Prozent bis 2030 und 60 Prozent bis 2035 im Vergleich zu 2019 folgt der Beschluss den wissenschaftlichen Erkenntnissen in dieser Hinsicht. Die Erreichung von Nettonullemissionen ist bis 2050 vorgesehen.

Anpassung als vernachlässigte Herausforderung?

Deutlich weniger im Mittelpunkt der Diskussionen, aber kaum weniger umstritten ist das Globale Anpassungsziel (*Global Goal on Adaptation*, GGA), das im Pariser Abkommen verankert wurde, um politische Maßnahmen und Finanzierung zur Unterstützung von Entwicklungs- und Schwellenländern für die Anpassung an den Klimawandel zu fördern. Entwicklungsländer, darunter viele der vulnerabelsten Länder, fordern deutliche Fortschritte in diesem Bereich, mit klar definierten und zeitlich eingegrenzten Zielen für Anpassungsmaßnahmen und konkreten, zusätzlichen Finanzierungszusagen. Auch soll das Thema Anpassung ein gesetztes Thema für die Tagesordnung künftiger Klimakonferenzen werden.

Viele Entwicklungsländer kritisieren, dass bisher getroffene Zusagen für die Anpassung an den Klimawandel unzureichend seien. Von der diesjährigen COP erhoffte man sich Fortschritte in dieser Hinsicht und kritisierte den starken Fokus auf Diskussionen über einen Ausstieg aus fossilen Brennstoffen und die damit einhergehende mangelnde Aufmerksamkeit für andere Themen wie Anpassung – laut Entwicklungsländern seit jeher ein Manko der Position von Industriestaaten. Als einen Grund hierfür nennen Industrieländer u.a. die Schwierigkeiten, konkrete Maßgaben zu definieren, da die Auswirkungen vieler spezifischer Anpassungsmaßnahmen nur schwer einzuschätzen seien. Im Gegensatz zur Finanzierung für Projekte zur Abmilderung des Klimawandels ist für Anpassungsmaßnahmen oft kein „business case“ erkennbar. Insbesondere die USA werden von vielen als bremsende Kraft in diesem Kontext benannt.

Während Deutschland bereits bisher und auch mit seiner auf der COP28 verkündeten Zusage von 60 Millionen EUR für den UN-Anpassungsfonds der größte Geldgeber in diesem Bereich ist, bleiben die gesamten Zusagen in Höhe von 187,7 Millionen USD weit hinter den geforderten 300 Mio. USD zurück. Gleichzeitig wächst die Finanzierungslücke für Anpassung laut eines kürzlich veröffentlichten Berichts des UN-Umweltprogramms (UNEP) immer weiter und liegt inzwischen geschätzt auf einer Höhe von 194 bis 266 Milliarden USD – eine Zahl, die auch im *Global Stocktake*-Text erwähnt wird.⁵ Die insgesamt über verschiedene bi- und multilaterale sowie private Finanzierungsinstrumente bis vor der COP28 geleistete und zugesagte Finanzierung im Bereich Anpassung lag jedoch lediglich bei rund 24,6 Milliarden USD. Eine 2021 von Industriestaaten getätigte Zusage zur Verdoppelung der Anpassungsfinanzierung bis 2025 auf rund 40 Milliarden USD pro Jahr liegt entsprechend in weiter Ferne.

Angesichts dieser wenig vielversprechenden Ausgangslage und einer langanhaltenden Blockade in den Gesprächen zur Anpassung, die auch den Erfolg des *Global Stocktake* bedrohte, kam die Einigung in den letzten Zügen der COP auf das Arbeitsprogramm zum Globalen Anpassungsziel fast schon überraschend. Der finale Text ruft die Vertragsparteien dazu auf, ihr Ambitionslevel und ihre Maßnahmen und Unterstützung für die Klimafolgenanpassung zu erhöhen bzw. voranzutreiben und nennt sieben Bereiche, in denen dies erfolgen soll, u.a. Wasserversorgung, klimaresiliente Ernährungssysteme, klimabedingte Gesundheitsfolgen, Armutsbekämpfung und Ökosystemerhaltung. Auch Zielvorstellungen bezüglich der Erstellung, Umsetzung und des Monitorings nationaler Adaptionen sowie die Aufforderung, entsprechende Finanzierung für Anpassung zu erhöhen, sind enthalten.

Beobachter kritisieren jedoch, dass der Text weit hinter den Forderungen der Entwicklungsländer zurückbleibt. So werden für die Zielsetzungen in den verschiedenen Bereichen keine konkreten Enddaten und Indikatoren zur Fortschrittmessung genannt. Und auch zur Finanzierung finden sich lediglich generelle Aufforderungen, jedoch kein konkreter Plan, wie die nötige Finanzierung bereitgestellt werden soll. Die weitere Ausarbeitung wurde aufgrund fehlender Unterstützung in den diesjährigen Verhandlungen in die Zukunft verschoben – genauer gesagt in ein zweijähriges Arbeitsprogramm.

Keine Einigung auf Emissionshandel

Entgegen den teils überraschenden Durchbrüchen in letzter Minute bei anderen Streitfragen konnte auf der diesjährigen COP erneut kein Ergebnis beim Thema Emissionshandel erzielt werden. Im Artikel 6.2 des Klimaabkommens sind die Details, wie Länder CO₂-Zertifikate künftig untereinander handeln können, bislang ungeklärt.

Insbesondere fehlt eine Festlegung, wie Projekte, deren CO₂-Minderung in Form von Zertifikaten verkauft werden dürfen, registriert und zertifiziert werden und wie transparent diese gehandelt werden müssen. Dabei vertreten vor allem die EU und die USA stark divergierende Auffassungen, wie ein zukünftiger Emissionshandel ausgestaltet werden könnte.

Die EU möchte, wie bei ihrem eigenen EU-Emissionshandel, möglichst hohe Standards, vor allem strenge, überprüfbare Zertifizierungsregeln und eine Registrierung bei einer staatlichen Behörde, welche Informationen über Projekte transparent zur Verfügung stellt. Die USA hingegen streben an, dass der Privatsektor auch selbst Registrierungen vornehmen kann und es Unternehmen erlaubt ist, manche Informationen als geheim einzustufen, statt diese öffentlich zugänglich zu machen.

In ihrer Position für einen flexibleren Emissionshandel wurden die USA in den Verhandlungen von der Mehrheit der Staaten, vor allem den *Likeminded Developing Countries*, wie China und Saudi-Arabien, unterstützt. Die Fronten blieben über die gesamten Verhandlungen hinweg verhärtet, sodass die Verhandler der EU, unterstützt von Mexiko und den lateinamerikanischen Staaten der AILAC-Gruppe (*Independent Association of Latin America and the Caribbean*), den US-amerikanischen Vorschlag letztendlich ablehnten, mit Verweis darauf, dass kein Deal besser sei als ein schlechter Deal. Dabei dürfte jedoch auch eine Rolle gespielt haben, dass die EU ihren eigenen Emissionshandel nicht durch ein laxes globales System unterminiert sehen wollte.

Komplexe Finanzierungsherausforderungen

Wie auch andere Themen, verblieb die Frage der Klimafinanzierung auf der diesjährigen COP28 im Schatten der Mammutfrage des Umgangs mit fossilen Energien. Und so steht am Ende der Klimakonferenz die Kritik, dass nicht das notwendige Ambitionslevel und die benötigte Erhöhung finanzieller Zusagen erreicht wurde, um die beschlossenen Zielsetzungen zur Abkehr von fossilen Energien und die Erhöhung von erneuerbaren Energien und Energieeffizienz zu erreichen sowie die weiterhin steigende Finanzierungslücke im Bereich Anpassung zu schließen.

Als Evaluierung der Umsetzung bisheriger Finanzierungszusagen von Industriestaaten hält der *Global Stocktake* fest, dass das Finanzierungsziel von 100 Milliarden USD pro Jahr ab 2020 auch im Jahr 2021 nicht erreicht wurde. Industriestaaten werden im Text entsprechend dazu aufgefordert, weiterhin Anstrengungen zu unternehmen, um dieses Finanzierungsziel bis 2025 zu erreichen. Eine erste Schätzung der OECD geht aber davon aus, dass die Finanzierungsmarke für 2022 zum ersten Mal erreicht wurde.⁶

Für die Finanzierung ab 2025 soll auf der COP29 im kommenden Jahr ein neues gemeinsames Ziel bei der Klimafinanzierung (*New Collective Quantified Goal on Climate Finance, NCQG*) beschlossen werden. Die Verhandlungen auf der diesjährigen COP sollten hierfür die Richtung vorgeben – die Vorgaben im *Global Stocktake* Text zu dieser Frage bleiben jedoch sehr vage, auch hinsichtlich der Verbindung zur Finanzierung für Klimafolgenanpassung. Es wird sich also in den Verhandlungen in Vorbereitung auf und während der COP29 zeigen müssen, wie hoch das Ambitionslevel für dieses neue langfristige Finanzierungsziel ausfallen wird. Aktuell im Gespräch ist unter anderem die Forderung, dass Industrieländer künftig ein Prozent ihrer Wirtschaftsleistung für die Klimafinanzierung aufbringen sollen.

Die VAE setzten mit ihrer 100 Millionen USD Zusage für den neuen Fonds für Verluste und Schäden und der Ankündigung des 30 Milliarden USD schweren Altterra-Fonds ein starkes Zeichen für ihre Rolle in der Klimafinanzierung – sicher auch in Teilen, um als Gastgeber der COP28 ihre Bereitschaft zur konstruktiven Beteiligung zu zeigen. Diese Zusagen sind besonders beachtenswert, da damit erstmals ein im UNFCCC-Kontext nicht als Industrieland klassifiziertes Land (*non-Annex 1 country*) einen solchen Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung leistet. Vor dem Hintergrund der weiterhin hitzig diskutierten Frage des Beitrags von Entwicklungsländern für die Klimafinanzierung könnte dies ein wichtiges Signal sein. Bisher haben es jedoch keine anderen Länder aus dieser Kategorie den VAE gleichgetan.

Gleichzeitig darf bei allen Diskussionen um immer mehr Finanzierung jedoch nicht aus dem Blickfeld geraten, dass sichergestellt werden muss, dass diese Finanzierung in die richtigen Projekte fließt und durch Regierungen und andere Akteure verantwortungsvoll benutzt wird. Denn „mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Verausgabung der Mittel ist ebenfalls Pflicht“.⁷ Zu oft schmälern oder verhindern schlechte Regierungsführung oder Korruption die Wirkung vorhandener Finanzierung – und hierfür ist auch eine ständige Zunahme der Klimafinanzierung keine Lösung.

Alte und neue Allianzen

Im Kontext tiefer Gräben zu Hauptverhandlungspunkten lassen sich im Rahmen der diesjährigen COP neue Dynamiken der Zusammenarbeit und teils neue Allianzen erkennen. Statt klarer und erwartbarer Gruppierungen, ergibt sich ein zunehmend komplexes Bild aus wandelnden und themenbasierten Strukturen der Zusammenarbeit.

Klimaclub

Als eine der Koalitionen ambitionierter Staaten wurde der Klimaclub auf der COP28 vom deutschen Bundeskanzler Olaf Scholz offiziell ins Leben gerufen. Der Club soll zur Beschleunigung der Dekarbonisierung der Industrie durch internationale Zusammenarbeit beitragen. Bis dato sind ihm bereits 35 Länder, plus die EU-Kommission, beigetreten, darunter u.a. Japan, Kanada, Indonesien, und die USA. Der Klimaclub deckt rund 30 Prozent der Treibhausgasemissionen ab, die von den zehn Ländern mit den höchsten Emissionen verursacht werden. Indien, China, Russland, Brasilien und Iran – die dem Klimaclub bisher nicht angehören – stellen die fehlenden 70 Prozent dar. Wenn der Klimaclub also über den bisherigen Mitgliederkreis hinaus eine echte Wirkung erzielen möchte, sollte eine Einbindung dieser Staaten weiter versucht werden.

Der Klimaclub möchte zur Bewältigung globaler Klimaherausforderungen den Schwerpunkt auf Zusammenarbeit und nicht auf Wettbewerb legen und soll dabei nach den folgenden Prinzipien funktionieren: Länder können in den Sektoren ihrer Wahl arbeiten, in denen sie angesichts ihrer Fähigkeiten und Verpflichtungen die Emissionsreduzierungen maximieren können. Durch diese sektoralen Arbeitsgruppen können Länder, die in ihren Kernsektoren – zum Beispiel Stahl, Aluminium, Zement, Düngemittel und Automobilindustrie – Klimaneutralität anstreben, eng zusammenarbeiten, einschließlich der Abstimmung von Dekarbonisierungspfaden. Wichtig zur Umsetzung wird dabei auch eine engere Zusammenarbeit zwischen Politik und Industrie für standardisierte Lösungen sein.

Verletzlichste Staaten

Die vulnerablen Staaten, u.a. die kleinen Inselstaaten, aber auch viele afrikanische Staaten, gehören offiziell der G77+China Gruppierung an – der Gruppe der Entwicklungsländer. Bereits bei der COP27 in Sharm el-Sheikh hatte sich jedoch abgezeichnet, dass die verletzlichsten Länder für die Erreichung ihrer Ziele zunehmend auf flexible und themenbezogene Allianzen setzen. Während sie beispielsweise beim Thema Anpassung im traditionellen Kontext der G77+China bleiben, zeigte sich hinsichtlich der Positionierung zum Ausstieg aus fossilen Brennstoffen, dass einige Länder der G77 Gruppe bei bestimmten Themen einen engeren Austausch und Zusammenschluss mit Ländern der *High Ambitions Coalition* suchen. Dies spiegelt die große Diversität der G77+China Gruppierung wider, in der neben großen Schwellenländern, wie China, Indien und Brasilien, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Entwicklungspfade einer schnellen Abkehr von fossilen Brennstoffen entgegenstehen, auch die vulnerabelsten Staaten vertreten sind, welche ein höheres Ambitionslevel in diesem Themenfeld anstreben.

Nuklearallianz

Eine weitere neue Allianz, die im Rahmen der COP28 geschlossen wurde, ist die Nuklearallianz von 22 Ländern, die dazu aufrufen, die globale nukleare Energiekapazität bis 2050 zu verdreifachen und entsprechende Finanzierungsquellen zu mobilisieren. Die Allianz betont die Rolle von nuklearer Energie, u.a. neuer Formen wie modulare Kernreaktoren, für die Erreichung des 1,5 Grad-Ziels und zeigt das gewachsene Interesse vieler Akteure an Atomkraft im Kontext der Energiewende. Der Allianz angeschlossen haben sich neben den USA zahlreiche europäische Staaten, wie Frankreich, Großbritannien, Niederlande und Schweden, aber auch Marokko, die VAE und Ghana. Große Atommächte wie China, Indien und Russland haben sich der Allianz jedoch bisher nicht angeschlossen.

Wichtige Einigung, nächste Schritte

Wie so oft, unterscheiden sich die Bewertungen der Ergebnisse seitens verschiedener Akteure im Nachgang der internationalen Klimakonferenzen deutlich: während einige von einem historischen Schritt sprechen, beklagen andere, dass es sich bei den Ergebnissen lediglich um das absolute Minimum handele.⁸ Die Kritik an der fehlenden Ambition der Einigung ist dabei so wenig überraschend wie logisch für eine Einigung im Konsens zwischen 198 Verhandlungsparteien in einem multilateralen Format. Klar ist jedoch auch, dass die erstmalige Aufnahme eines Ziels zur Beendigung der Nutzung von fossiler Energie ein wichtiges Signal ist, ungeachtet nicht gelöster Fragen und Details in vielen Bereichen. Dies gilt umso mehr, da die diesjährige Einigung die für das Pariser Klimaabkommen wichtige Globale Bestandsaufnahme erfolgreich abschließt sowie von allen Vertragsstaaten in der Erstellung ihrer neuen nationalen Aktionspläne (NDC) bis 2025 berücksichtigt werden muss. Die Einigung zeigt zudem, dass trotz zunehmender geo- und klimapolitischer Gräben weltweit, der Wille zur Kooperation auf multilateraler Ebene weiterhin vorhanden ist und dass das oft kritisierte Forum der COP weiterhin zu Ergebnissen für die Weltgemeinschaft kommen kann.

Nun gilt es, die getroffenen Ziele konsequent voranzutreiben und mit entsprechenden Maßnahmen und Finanzierung zu untermauern. Darüber hinaus muss weiter daran gearbeitet werden, die tiefen Gräben in den Diskussionen auch im Nachgang der COP zu verringern, um statt ideologischer Grundsatzdebatten das Augenmerk auf Verhandlungen über konkrete Schritte und Maßnahmen in zentralen Bereichen der Klimapolitik zu lenken.

Gruppierungen ambitionierter Staaten, wie beispielsweise der Klimacub, können dazu beitragen, Anstrengungen in verschiedenen Bereichen besonders konsequent voranzutreiben und damit vielleicht auch weniger ambitionierte Staaten zu motivieren. In diesem Kontext bleibt auch zu hoffen, dass die Finanzausgaben des Gastgebers VAE eine Trendwende einläuten und zukünftig auch andere finanzkräftige Nicht-Industrieländer einen Beitrag zur Klimafinanzierung leisten.

Bis zur COP29 in Baku nächstes Jahr bleibt also viel zu tun. Hinsichtlich bisher ungelöster oder unzureichend beantworteter Fragen, unter anderem dem Globalen Anpassungsziel, dem neuen langfristigen Finanzierungsziel und dem Emissionshandel, müssen dringend notwendige Entscheidungen vorbereitet werden. Die nächsten zwölf Monate bis zur kommenden COP29 werden eine wichtige Phase, in der entsprechende Arbeits- und Verhandlungsprozesse eine Basis schaffen müssen, um im kommenden Jahr auf der Klimakonferenz schließlich eine ambitionierte und klar definierte Einigung in diesen Bereichen zu ermöglichen.

¹ McSweeney, Robert (2023), *Analysis: Which countries have sent the most delegates to COP28?*, Carbon Brief, 1. Dezember 2023. <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-have-sent-the-most-delegates-to-cop28/> (zuletzt abgerufen am 17.12.2023).

² UNFCCC (2023), *Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat*, 14. November 2023, <https://unfccc.int/documents/632334> (zuletzt abgerufen am 17.12.2023).

³ IEA (2023), *Tracking Clean Energy Progress 2023*, IEA, Paris, <https://www.iea.org/reports/tracking-clean-energy-progress-2023> (zuletzt abgerufen am 17.12.2023).

⁴ Abnett, K., Dickie, G. & Stanway, D. (2023), *New COP28 draft deal stops short of fossil fuel 'phase out'*, Reuters, 12. Dezember 2023, <https://www.reuters.com/markets/commodities/new-cop28-draft-deal-stops-short-fossil-fuel-phase-out-2023-12-11/> (zuletzt abgerufen am 17.12.2023).

⁵ United Nations Environment Programme (2023), *Adaptation Gap Report 2023: Underfinanced. Underprepared. Inadequate investment and planning on climate adaptation leaves world exposed*. Nairobi, <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2023> (zuletzt abgerufen am 17.12.2023).

⁶ OECD (2023), *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2021: Aggregate Trends and Opportunities for Scaling Up Adaptation and Mobilised Private Finance*, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e20d2bc7-en> (zuletzt abgerufen am 17.12.2023).

⁷ Wölkner, S. (2023), *Klimafinanzierung – eine Frage der Gerechtigkeit!?*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Monitor Nachhaltigkeit Nr. 03/2023, <https://www.kas.de/documents/252038/22161843/Klimafinanzierung+-+eine+Frage+der+Gerechtigkeit.pdf/e493953d-cdb6-b56f-775a-10d3b79ca1e1?version=2.0&t=1702031236852> (zuletzt abgerufen am 19.12.2023).

⁸ Mathiesen, K., Weise, Z., Colman, Z. & Schonhardt, S. (2023), *COP28 Climate Summit Deal Called 'Historic.' Now Countries Must Follow Through*, Scientific American, 13. Dezember 2023, <https://www.scientificamerican.com/article/cop28-climate-summit-deal-called-historic-now-countries-must-follow-through/> (zuletzt abgerufen am 17.12.2023).

Impressum

Die Autoren

Veronika Ertl leitet das Regionalprogramm Energiesicherheit und Klimawandel Naher Osten und Nordafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Philipp Dienstbier leitet das Regionalprogramm Golf-Staaten der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Karin Jancykova ist Programm-Managerin für Klima und Energie des Multinationalen Entwicklungsdialogs Brüssel der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Koordination der Publikationsreihe:

Gisela Elsner

Referentin Grundsatzfragen Nachhaltigkeit
gisela.elsner@kas.de

T +49 30 / 26 996-3759

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Gestaltung: yellow too, Pasiak Horntrich GbR

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).