

SWP-Aktuell

NR. 65 DEZEMBER 2024

Neue Kräfteverhältnisse auf der 29. Weltklimakonferenz

Die Zukunft der internationalen Klimapolitik nach den US-Wahlen

Jule Könnike/Ole Adolphsen

Auf der 29. Weltklimakonferenz (COP29) vom 11. bis 24. November 2024 wurde deutlich, dass sich die Kräfteverhältnisse in der internationalen Klimapolitik nach den Wahlen in den USA verschieben. China spielte bei den Verhandlungen zu internationaler Klimafinanzierung eine konstruktive Rolle. Vulnerable Länder waren dennoch zu schmerzhaften Kompromissen bei der Klimafinanzierung gezwungen. Saudi-Arabien und andere Schwellenländer blockierten den Themenkomplex Emissionsminderung stärker denn zuvor. Die Kritik mittlerer Mächte an Klimaschutzmaßnahmen der EU wuchs. Um eine fortschreitende Isolation der EU und negative Implikationen für ihre klima- und wettbewerbspolitische Agenda zu verhindern, muss die neue Europäische Kommission ihre klimadiplomatischen Anstrengungen anders ausrichten.

Die 29. Weltklimakonferenz (COP29) fand unter schwierigen Bedingungen in der aserbaidzhanischen Hauptstadt Baku statt. Mit dem neuen kollektiven Finanzierungsziel (New Collective Quantified Goal, NCQG) im Zentrum wurde ein Thema verhandelt, das wie kaum ein anderes den Grundkonflikt der multilateralen Klimapolitik zwischen Industrie- und Entwicklungsländern repräsentiert. Die Wahl Donald Trumps kurz vor der Konferenz trübte die Voraussetzungen für ein ambitioniertes Ergebnis weiter, zusätzlich zu geopolitischen Konflikten und Haushaltskrisen in vielen Ländern.

Der dreijährige Verhandlungsprozess zum NCQG, welches das vorherige Ziel von jährlich 100 Milliarden US-Dollar inter-

nationaler Klimafinanzierung an Entwicklungsländer ersetzt, mündete in eine nominelle Verdreifachung auf 300 Milliarden US-Dollar pro Jahr ab 2035. Neu ist, dass neben Industrieländern – die gemäß dem Pariser Abkommen »die Führung übernehmen« (Artikel 9) – auch wohlhabende Entwicklungsländer eingeladen sind, auf freiwilliger Basis beizutragen. Ausdrücklich dazu bereiterklärt haben sich Singapur, Südkorea und China. Auch die von multilateralen Entwicklungsbanken (Multilateral Development Banks, MDBs) auf Basis von Einzahlungen der Entwicklungsländer geleistete Klimafinanzierung zählt künftig zum 300-Milliarden-Ziel. Davon abgesehen gab es wenig Neuerungen beim Ziel selbst:



Eingerechnet werden neben Zuschüssen weiterhin Kredite und mobilisiertes privates Kapital. Es wurde kein quantifizierter privater Zugang für vulnerable Staaten und kein Unterziel für »Schäden und Verluste« festgelegt. Das zusätzlich beschlossene, breiter angelegte Mobilisierungsziel von 1,3 Billionen US-Dollar spiegelt die tatsächlichen Bedarfe (und Forderungen) der Entwicklungsländer bis 2035 wider. Bis zur nächsten COP soll es durch einen Prozess (Baku to Belém Roadmap to 1.3T) weiter ausdifferenziert werden.

Beim Themenkomplex Emissionsminderung konnte kein Fortschritt erreicht werden. Da die aserbaidische Präsidentschaft eine Mantelerklärung ablehnte, konzentrierten sich die Bemühungen hier auf einzelne Verhandlungsstränge. Tiefe Gräben zwischen Industrieländern und großen Schwellenländern wegen eines Dialogs zur Umsetzung der ersten Globalen Bestandsaufnahme (Global Stocktake, GST) führten dazu, dass die Verhandlungen im letzten Moment auf die Zwischenkonferenz im Juni 2025 in Bonn vertagt wurden. Weder das Arbeitsprogramm zu Minderung (Mitigation Work Programme, MWP) noch das Programm zu einem gerechten Übergang (Just Transition Work Programme, JTWP) konnten weiterentwickelt werden.

Industrieländer und China werteten die Ergebnisse angesichts der weltpolitischen Lage vorsichtig optimistisch als Erfolg für den Multilateralismus. Ärmere und besonders vulnerable Entwicklungsländer, die aus Protest zeitweise die Verhandlungen verließen, zeigten sich über Höhe und Qualität des Finanzierungsziels enttäuscht. Indien legte in der chaotischen Endphase der Verhandlungen vehement Einspruch gegen den Kompromiss zum NCQG ein. In der breiteren Öffentlichkeit mehrten sich Stimmen, die den COP-Prozess als Ganzes in Frage stellten.

Abkehr von der chinesisch-amerikanischen Klima-Détente?

Die Trump-Administration wird sich aller Voraussicht nach aus der internationalen Klimapolitik zurückziehen. Für die Verhandlungen in Baku bedeutete das, dass die USA letztmalig bis frühestens zur COP34 konstruktiv verhandeln würden. Insgesamt erhielt die COP so einen Übergangscharakter. Einige Kooperationslinien funktionierten weiter, andere gerade weil der Rückzug der USA bevorzugen scheint. Gleichzeitig ließen die Akteurskonstellationen bei den Themen fossile Brennstoffe und Finanzierung bereits erkennen, wie sich die Kräfteverhältnisse verändern.

Die Wahl Trumps war (noch) kein Deal-Breaker

Historisch ist die Rolle der USA in der internationalen Klimapolitik ambivalent. Auf der COP29 behielt die Biden-Administration aber die konstruktive Rolle bei, die sie in den Verhandlungen der letzten Jahre unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) gespielt hatte. Auf der COP27 (2022) gaben die USA ihren langjährigen Widerstand gegen das Thema Schäden und Verluste auf und leisteten 2024 erstmals einen nennenswerten – wenn auch angesichts ihrer historischen Verantwortung geringen – Beitrag von 11 Milliarden US-Dollar zur internationalen Klimafinanzierung. Ihr diplomatisches Gewicht war bedeutend für die Einigung zur ersten globalen Bestandsaufnahme im vergangenen Jahr in Dubai. Im eigenen Land hat die Biden-Regierung mit dem Inflation Reduction Act (IRA) einen robusten Plan zur Treibhausgasreduzierung geschaffen, der zumindest den Ausbau erneuerbarer Energien auch unter der Trump-Regierung sicherstellen sollte.

Trotz der wachsenden Rivalität zu China blieb Klimapolitik bis auf eine kurze Unterbrechung im Jahr 2022 als zentrales Kooperationsfeld der USA und China bestehen. Abmachungen zwischen den Großmächten

bildeten die Basis für wichtige Verhandlungserfolge, etwa die Ziele zu erneuerbaren Energien auf der COP28 und Fortschritte beim Umgang mit dem Treibhausgas Methan. Während der COP29 ebneten Absprachen zwischen den beiden Ländern zur Geberbasis als Minimalkonsens den Weg zur Einigung auf das NCQG. Klimakooperation entspannte so nicht nur das bilaterale Verhältnis insgesamt, sondern schützte auch den UNFCCC-Prozess davor, selbst zur Arena des sino-amerikanischen Systemkonflikts zu werden.

China auf dem Weg zu einer Führungsrolle in der internationalen Klimapolitik?

Der wahrscheinliche US-Rückzug eröffnet China die Möglichkeit, seine über die letzte Dekade aufgebaute Dominanz bei grünen Technologien auch in eine narrative Führungsrolle in den multilateralen Klimaverhandlungen zu übersetzen. China, dessen historische Emissionen erstmals die der EU übertroffen haben, bekundete auf der COP29 grundsätzliche Bereitschaft zu mehr Verantwortung und betonte wiederholt sein Engagement für den Multilateralismus.

Beim Thema Finanzierung zeigte China Offenheit. Zum ersten Mal charakterisierte es seine Investitionen in erneuerbare Energien in Entwicklungsländern (24,5 Milliarden US-Dollar seit 2016) nicht als Süd-Süd-Kooperation, sondern benutzte die Terminologie, die solche Investitionen im UN-Kontext als Teil internationaler Klimafinanzierung kennzeichnet. Damit signalisierte China, auf freiwilliger Basis als Entwicklungsland Teil der Geberbasis zu werden. Später unterstützte China auch den Kompromiss, Einzahlungen von Entwicklungsländern in MDBs freiwillig als Teil des NCQG zählen zu lassen – eben jener Punkt, den Indien während des turbulenten Endes der Konferenz als Grund für seinen Einspruch angeführt hatte. Auch mit dem Verhandlungsteam der EU, geleitet von EU-Kommissar Wopke Hoekstra, koordinierte China konstruktiv beim NCQG und schaffte

es hier, große Schwellenländer von Blockaden abzuhalten – mit Ausnahme Indiens.

Dennoch darf das chinesische Engagement nicht überschätzt werden: China war zu keinem Zeitpunkt bereit, seinen Status als Entwicklungsland in Frage zu stellen und mehr als freiwillige Beiträge – beruhend auf Geldern, die ohnehin fließen – zu leisten. In den Verhandlungen zu Minderung zeigte China nicht den gleichen Willen oder die Fähigkeit, entscheidenden Einfluss auf blockierende Akteure innerhalb der G77 zu nehmen. Nach vorne blickend stellt sich die Frage, zu welchem Grad Chinas Verhalten vom drohenden Ausstieg der USA aus dem Pariser Abkommen geprägt war oder Indikator für einen langfristigen Rollenwechsel ist. Der chinesische nationale Klimaplan (nationally determined contribution, NDC) wird hier im Jahr 2025 erste Hinweise geben.

Erschwerte Bedingungen für progressive Koalitionen

Die Strategie der EU, progressive Koalitionen zur Energiewende zu bilden, wie zuletzt auf der COP28 in Dubai geschehen, wird ohne die USA erschwert. Hinzu kommt, dass alliierte Entwicklungsländer, die noch in Dubai eng an der Seite der EU standen, vom Ergebnis der COP29 enttäuscht sind. Die kleinen Inselstaaten (Small Island Developing States, SIDS) und die am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDCs) waren in Baku zu schmerzhaften Zugeständnissen gezwungen, um den Fortbestand des multilateralen Prozesses zu sichern. Sie sind die großen Verlierer des auf der COP29 erzielten Kompromisses zur Klimafinanzierung. Weder die EU noch China konnten die Interessen der SIDS und der LDCs wirksam vertreten, auch wenn sie diese Ländergruppen gegenüber der Präsidentschaft im Prozess involvierten. In der Folge konnte auch die High Ambition Coalition (HAC) aus progressiven Industrie- und Entwicklungsländern, die den Verhandlungen

früher häufig zum Durchbruch hatte verhelfen können, ihre Wirkung nicht entfalten.

Zwar setzte die »Dubai-Koalition« aus rund 120 Ländern gegen Ende der ersten Konferenzwoche durch, dass Minderung überhaupt Teil des COP29-Gesamtpaketes wurde. Doch leisteten die »gleichgesinnten Entwicklungsländer« (Like-Minded Developing Countries, LMDCs) bis zuletzt nicht nur enormen Widerstand gegen Fortschritte im Bereich Minderung. Gerade Saudi-Arabien setzte alles daran, die GST-Ergebnisse der COP28 zu unterminieren, und verhinderte die erneute Nennung fossiler Brennstoffe. Es war nicht möglich, abermals die Dynamik zu entfalten, welche Saudi-Arabien in den Verhandlungen zum GST 2023 dazu gebracht hatte, die Abkehr von fossilen Brennstoffen zu akzeptieren. Ein Übriges tat die Verhandlungsführung der Präsidentschaft, besonders die fehlende Konsultation vulnerabler Staaten in der Endphase.

Die gestärkte Rolle mittlerer Mächte

Im Kontext sich wandelnder Kräfteverhältnisse haben mittlere Mächte des Globalen Südens entscheidende Bedeutung. Das Engagement Brasiliens – das die COP30 in Belém ausrichten wird – sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass viele mittlere Mächte ihre gestärkte Position eher für Blockaden denn für die Formierung progressiver Koalitionen nutzen. Mittlere Mächte sind in diversen Verhandlungsgruppen (BASIC, LMDCs, OPEC, Arab Group) vertreten. Das erlaubt ihnen, sich themenspezifisch zu positionieren, wobei die Gruppe der LMDCs sich vor allem in den Verhandlungen zu Minderung als Blockierer erweist und den Verhandlungsprozess zunehmend prägt. Diese Gruppe pocht auf das Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung und jeweiligen Fähigkeiten (Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities, CBDR-RC), unterstreicht die Trennlinie zwischen Industrie- und Entwicklungs-

ländern und betont das Prinzip der nationalen Selbstbestimmung zugunsten globaler Ziele in allen Bereichen. China, die G77 und die LMDCs dürften sich weiterhin entschlossen für Fortschritte in den Bereichen Anpassung und Finanzierung einsetzen, während Minderung immer weiter in den Hintergrund zu rücken droht.

Zudem wächst der Widerstand mittlerer Mächte gegen die EU-Klimapolitik, wodurch die EU immer mehr unter Druck gerät. Der erneute Versuch auf der COP29, das CO₂-Grenzausgleichssystem (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) als klimaschädliche »unilaterale Handelsmaßnahme« auf die Agenda zu setzen, geht auf Ministertreffen im Rahmen der BASIC-Gruppe (Brasilien, Südafrika, Indien und China) und der BRICS+ zurück. Die Trump-Administration könnte ebenfalls feindselig auf den CBAM und andere EU-Klimamaßnahmen wie die Methanverordnung reagieren. Das könnte eine fortschreitende Isolation der EU und eine weitere Einschränkung ihrer Handlungsfähigkeit nach sich ziehen. Auch über die Klimaverhandlungen hinaus wären die Folgen für die EU problematisch: Die klima- und wettbewerbspolitische Agenda der neuen Europäischen Kommission wäre gefährdet und die EU insgesamt außenpolitisch geschwächt.

Empfehlungen für die EU-Legislaturperiode 2024–2029

Damit dieses Szenario nicht eintritt, ist eine wirkmächtige EU-Klimadiplomatie unter der neuen Kommission vonnöten. Sie sollte die klimapolitische Ambition und die Wettbewerbsfähigkeit der EU im Bereich grüner Technologien zusammendenken und zusammen kommunizieren.

Den European Green Deal diplomatisch begleiten

Um diplomatische Spannungen wegen Maßnahmen wie des CBAM abzumildern, sollte die EU außenpolitische Instrumente wie die Global-Gateway-Initiative und die

angekündigten Clean Trade and Investment Partnerships (CTIPs) strategischer nutzen. Zwar konnte die EU auf der COP29 abermals einen Tagesordnungspunkt »Unilaterale Handelsmaßnahmen« verhindern. Bei der COP30 jedoch, die unter brasilianischer Präsidentschaft stattfinden soll und bei der die Unterstützung durch die USA fehlen dürfte, muss die EU mit einem noch vehementeren Vorstoß rechnen.

Eine Führungsrolle bei der Umsetzung übernehmen

Durch konsequente Implementierung ihrer Klimaziele kann die EU ihre Vorreiterrolle festigen. Dafür sollte sie ein ambitioniertes Ziel für 2040 formulieren und bald ihren national festgelegten Klimabeitrag (NDC) vorlegen. Zurzeit deutet alles darauf hin, dass Letzteres wegen EU-interner Gründe wie etwa der polnischen Präsidentschaftswahl im Mai erst in der zweiten Hälfte des Jahres 2025 der Fall sein wird – zu spät, um den internationalen Prozess zu beeinflussen. Nach der COP29 könnte sich die Gelegenheit für ein koordiniertes Vorgehen mit China ergeben, um Schwung in den stockenden Prozess der NDC-Einreichungen bringen. Dies sollte ein neuer Anstoß dafür sein, nach Möglichkeiten zu suchen, zumindest die Ziel-Elemente des EU-NDCs schon vor der offiziellen Einreichung zu kommunizieren. Vorbild könnte das Vereinigte Königreich sein, das auf der COP29 als erster Industriestaat bereits den Umriss seines NDCs verkündete.

Chinas klimapolitische Verantwortung einfordern

Will China eine konstruktive Führungsrolle in der internationalen Klimapolitik einnehmen, braucht es die EU als Partner im Lager der Industrieländer. Im Gegenzug sollte die EU Chinas klimapolitische Verantwortung nachdrücklicher einfordern. Dies umfasst klare Erwartungen hinsichtlich ambitionierter nationaler Klimapläne. Die frühere stabilisierende Funktion der US-China-Klimakooperation sollte die EU

weitestgehend ersetzen, um den UNFCCC-Prozess und damit auch den UN-basierten Multilateralismus als Ganzes zu stützen. Zu diesem Zweck könnte das 5+1-Format europäischer Klimabeauftragter mit Chinas Klimabeauftragtem, die sich 2024 erstmals trafen, ausgebaut werden und eine führende Rolle im Klimadialog mit China übernehmen.

Eine vertiefte EU-China-Kooperation im Klimabereich würde beinhalten, gemeinsame Interessen zu identifizieren sowie potentielle Spannungen, vor allem in den Bereichen Technologie und Geopolitik, frühzeitig zu erkennen und zu bearbeiten. So ließe sich auch verhindern, dass Chinas Allianz mit Ländern des Globalen Südens gegen EU-Klimamaßnahmen wie den CBAM weiter an Einfluss gewinnt. Zudem bietet es sich an, die Zusammenarbeit bei der Methanreduktion zu intensivieren, besonders im Rahmen des Global Methane Pledge (GMP).

Die EU steht vor der Herausforderung, Chinas etwaige Bereitschaft zu mehr Klimakooperation mit der EU mit den divergierenden Interessen und Überzeugungen ihrer Mitgliedstaaten gegenüber China und der wachsenden Anti-China-Rhetorik in Einklang zu bringen. Dafür wird es notwendig sein, die Klimakooperation in den breiteren Kontext der EU-China-Beziehungen einzubetten und Klimafragen nicht isoliert zu betrachten. Es bedarf einer ganzheitlichen Strategie, die Klimadiplomatie mit Handel, grüner Technologie und Sicherheit verknüpft. Dabei sollte die EU gezielt nach einem Gleichgewicht zwischen Zusammenarbeit und Wettbewerb suchen.

Finanzierung vorantreiben

Um den UN-Klimaprozess trotz schwieriger geopolitischer Bedingungen aufrechtzuerhalten, sind Unterstützung für die SIDS und LDCs und Zusammenarbeit mit ihnen unerlässlich. Ob diesen Ländergruppen weitere Unterstützung für den multilateralen Prozess gewährt wird und ob Fortschritte im Bereich Minderung erzielt werden, hängt maßgeblich vom Erfolg der Baku to



Dieses Werk ist lizenziert unter CC BY 4.0

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin und des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: 10.18449/2024A65

Belém Roadmap to 1.3T und der verlässlichen Einhaltung von Finanzierungszusagen ab. Die EU spielt eine wichtige Rolle in dem Bestreben, die bereits laufenden Reformen der internationalen Finanzarchitektur und die Arbeit an innovativen Quellen voranzutreiben. Gerade die multilateralen Entwicklungsbanken müssen vor den Auswirkungen der Wahl Donald Trumps abgeschirmt werden.

Dafür sollte die EU ihre diplomatische Präsenz außerhalb der formalen Verhandlungen erhöhen. Progressive Nord-Süd-Koalitionen sind weiter möglich: Auf der COP29 traten Schwellenländer wie Brasilien, lateinamerikanische Staaten wie Kolumbien und Chile, Kenia sowie das Vereinigte Königreich als konstruktive Partner besonders hervor. Die EU sollte verstärkt auf diese Länder zugehen, um gemeinsam Wege zu finden, die multilateralen Verhandlungen trotz geopolitischer Krisen voranzubringen.

COPs in breiteren Multilateralismus einbetten

Der Prozess und die Ergebnisse der COP29 lösten heftige Kritik aus, die über das übliche Maß hinausging. In der Tat zeigte Baku, dass die bisher recht gut funktionierende Isolation des COP-Prozesses vom Weltgeschehen aufgeweicht wird.

Angesichts schwieriger Kooperationsbedingungen und des Konsensprinzips im UNFCCC werden kleinere Club-Formate häufig als vielversprechender betrachtet. Solche Hoffnungen sind indes nur in Maßen berechtigt. Das zeigen die politische Realität allgemein und die Erfahrungen mit dem von Deutschland gegründeten Klimacub, der schnell zur Plattform für Industrie-Dekarbonisierung herabgestuft wurde.

Auch die G20 bringt zwar alle großen Emittenten zusammen, doch der Gipfel in

Rio während der COP offenbarte, dass trotz der engagierten brasilianischen Präsidentschaft keine ambitionierteren Ergebnisse als in Baku möglich waren. Für die nächsten Jahre scheint die Akteurskonstellation in der G20 im Klimabereich mit den USA, Saudi-Arabien, Russland und Argentinien nur geringen Erfolg zu versprechen. Sie bietet weniger Möglichkeiten für progressive Koalitionen als die UNFCCC. Dennoch könnte als Inspiration dienen, dass Brasilien den G20-Gipfel für den 18. und 19. November 2024, also zu Beginn der zweiten COP29-Verhandlungswoche angesetzt hatte: Vorausschauende Planung von Präsidentschaften und Terminen kann Synergien zwischen multilateralen Foren schaffen. Sie wäre ein Mittel, die Klimakonferenzen klug in geopolitische Diskussionen einzubetten, anstatt sie mit wenig Aussicht auf Erfolg zu isolieren.

Jule Kömke ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen und Leiterin des Projekts »Deutsche Klimadiplomatie im Kontext des European Green Deal«. Ole Adolphsen ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Globale Fragen und im Projekt »Klimaaußenpolitik und Mehrebenengovernance«. Beide Autor:innen sind Mitglieder des Forschungsclusters Klimapolitik.