

# COP28

## DEBRIEF

United Nations  
Climate Change



COP28 UAE

DUBAI 2023



## Überblick

Die Erwartungen an die COP28 waren zunächst eher gering. Ein Grund: Die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), ein Land mit besonders großer Öl- und Gasindustrie, richteten die Konferenz aus. Zusätzlich wurde bekannt, dass Sultan Al Jaber, der CEO des nationalen Ölkonzerns ADNOC, das Amt des COP-Präsidenten übernimmt. Da dieser eine schwankende Haltung zum schrittweisen Abbau von fossilen Brennstoffen einnahm, blieben die wahren Ziele der Präsidentschaft lange offen.

Es gelang der COP-Präsidentschaft, eine Debatte um die Tagesordnung der Klimakonferenz zu vermeiden, sodass die Verhandlungen direkt beginnen konnten. Das geschah jedoch auf Kosten der anschließenden Verhandlungsrunden: Zentrale Streitpunkte verlagerten sich etwa auf die Gespräche zur Globalen Bestandsaufnahme und zum Ständigen Finanzausschuss.

Insgesamt entschied sich die COP-Präsidentschaft dafür, Initiativen, die nicht Gegenstand der Verhandlungen waren, am Anfang der COP anzukündigen. Zu diesen Initiativen zählte etwa das Versprechen, die Erneuerbaren Energien weltweit zu verdreifachen und die Energieeffizienz zu verdoppeln. Das unterstreicht, dass die VAE in den ersten Tagen der Klimakonferenz vor allem positive Schlagzeilen machen wollten. Ungewöhnlich war die sofortige Annahme der Entscheidung zum Fonds für Schäden und Verluste während der Eröffnungsplenarsitzung. Der frühe Beschluss und die damit verbundenen Finanzausgaben, auch von Deutschland und den VAE, brachten der COP zum Start ein sehr positives Medienecho ein.

Die Entscheidung über die erste Globale Bestandsaufnahme (engl.: Global Stocktake, GST) ist das Herzstück der Ergebnisse der COP28 – des „VAE-Konsens“. Anders als in den Vorjahren gab es auf der COP28 keine Mantelentscheidung (engl.: Cover Decision), die politische Signale aussandte. Diese Funktion kam dieses Mal dem GST zu.

Der umstrittenste Teil des GST war der Ausstieg aus den fossilen Brennstoffen. Letztendlich einigten sich die Länder darauf, sich von fossilen Brennstoffen zu verabschieden (Transition Away) und diese Bemühungen in diesem Jahrzehnt zu beschleunigen. In Kombination mit dem Ziel, die Kapazität Erneuerbarer Energien bis 2030 zu verdreifachen und die Energieeffizienz zu verdoppeln, kann dies als der Anfang vom Ende fossiler Brennstoffe gefeiert werden.

Die zweite große Entscheidung der COP28 war das Globale Anpassungsziel (engl.: Global Goal on Adaptation, GGA). Zwar waren die Verhandlungen schwierig, letztendlich konnten sich die Länder jedoch auf ein Rahmenwerk für das GGA einigen. Dieses Rahmenwerk ist jedoch noch nicht konkret genug, um wirklich Orientierung für verbesserte Anpassungsmaßnahmen zu geben. Auch die weiterhin unzureichende Anpassungsfinanzierung ist hier hervorzuheben. Bei vielen Ländern fiel die Anpassungsfinanzierung in den letzten Jahren hinten runter – und das zeigte sich nun auf der COP28 deutlich.

Die Finanzverhandlungen waren weitgehend prozessorientiert. Kein Land wollte vor dem großen Finanzshowdown im Jahr 2024, in dem das neue Klimafinanzierungsziel beschlossen werden soll, seine Karten aufdecken. Langjährige Fragen zur Finanzierung bleiben offen, einschließlich einer fehlenden Definition von Klimafinanzierung und der Anpassung von globalen Finanzströmen an das Pariser Klimaziel (Artikel 2.1c).

Zunehmend kommen auch Klimafragen auf, die vorher nicht verhandelt wurden. Viele Länder des Globalen Südens hoben zum Beispiel hervor, dass sie sich aufgrund der aktuellen Schuldenkrise nicht am Klimaschutz beteiligen können. Solche Debatten zeigen: Die Liste mit neuen Verhandlungsthemen wird wahrscheinlich umso länger werden, je weiter die Klimakrise voranschreitet.

# 1. Globale Bestandsaufnahme

Die erste Globale Bestandsaufnahme (engl.: Global Stocktake, GST) fand ihren Abschluss in Dubai. Dabei kam dem Entscheidungstext besondere Bedeutung zu, denn er enthielt die politischen Signale für die Zukunft. Die umfassende Analyse und politische Bewertung aller relevanten Bereiche – Klimaschutz, Anpassung, Finanzierung, Schäden und Verluste, internationale Kooperation – mit dem Novum der expliziten Nennung fossiler Brennstoffe wird als Beginn einer neuen Ära bewertet. Außerdem ist der GST ein wichtiger Impuls für die nun beginnende Phase der Entwicklung angepasster nationaler Klimaziele (Nationally Determined Contributions, NDCs) der Vertragsstaaten.

## Wichtigste Entscheidungen

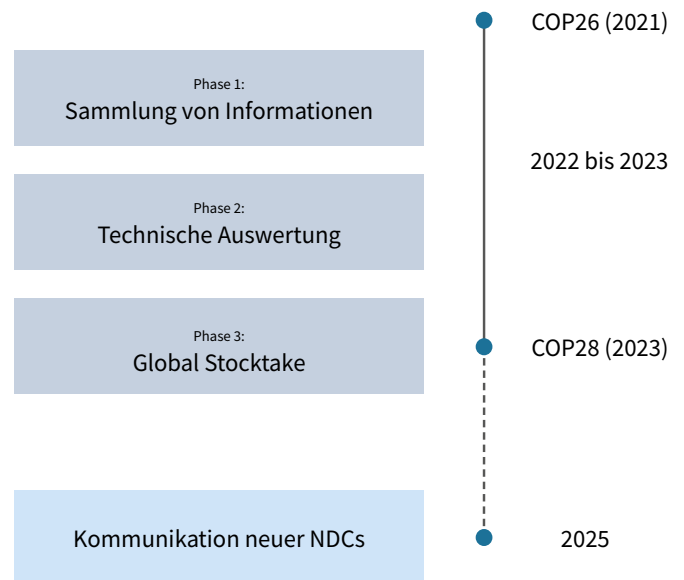
- ✓ Der Aufruf zur beschleunigten und gleichzeitig gerechten sowie geordneten Abkehr von allen fossilen Brennstoffen in den Energiesystemen, um Netto-Null-Emissionen bis 2050 zu erreichen.
- ✓ Verabschiedung eines umfassenden Energiemaßnahmenpakets bis 2030 mit 1) einer geplanten Verdreifachung der global installierten Kapazität an Erneuerbaren Energien, 2) der Verdopplung der Energieeffizienzsteigerung, 3) der erheblichen Reduktion von Nichtkohlenstoffemissionen, insbesondere Methan, sowie 4) der Reduzierung von Emissionen aus dem Straßenverkehr.
- ✗ Das Paket der vorgeschlagenen Maßnahmen beinhaltet Schlupflöcher. So können einige der genannten Lösungen nur sehr begrenzt zur Bewältigung der Klimakrise beitragen, wie zum Beispiel die Förderung von „emissionsarmen“ Technologien wie Nuklearenergie, Carbon Capture and Storage (CCS), Carbon Capture and Usage (CCU) sowie kohlenstoffarmem Wasserstoff.
- ✗ Keine Einigung auf ein umfassendes Unterstützungspaket zur Umsetzung dieses Energiemaßnahmenpakets (z. B. für Finanzierung, Kapazitätsaufbau, Technologietransfer).
- ✗ Kein direkter Verweis auf das Klimaschutz-Arbeitsprogramm (siehe Kap. 2).

## Nächste Schritte

Die VAE, Aserbaidschan und Brasilien wurden im Entscheidungstext als Troika aufgerufen, bis zur COP30 Aktivitäten auszurichten, um die internationale Kooperation zur Umsetzung der NDCs und die nächste Runde zum Einreichen verschärfter Klimaziele vorzubereiten („Roadmap to Mission 1.5“). Der Beschluss zum ersten GST ist ein wichtiger Bestandteil der Ambitionsdebatte um die bevorstehende Runde der NDC-Updates, die bis 2025 vorliegen müssen. Laut „VAE-Konsens“ ist das Niveau der bestehenden NDCs nicht ausreichend.

Damit die Maßnahmen des COP28-Energiepakets auch umgesetzt werden, müssen sie Teil der neuen NDCs sein, die dieses Jahr entwickelt werden.

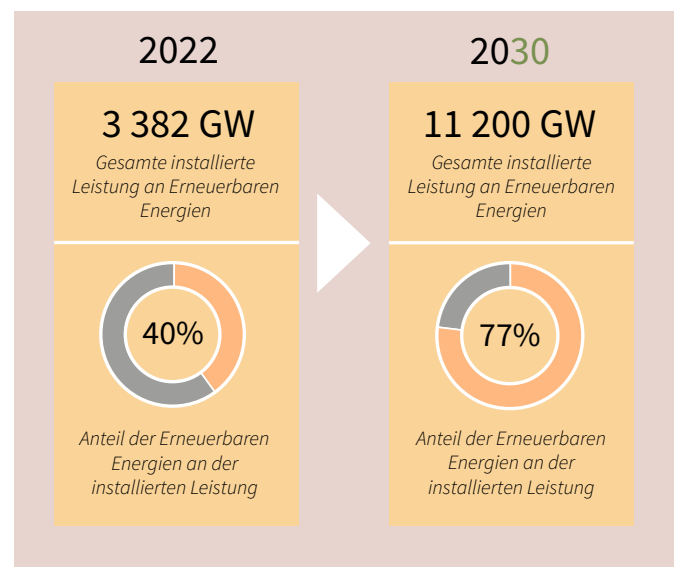
## Zeitleiste zur ersten Globalen Bestandsaufnahme



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Informationen der UNFCCC. Siehe: <https://unfccc.int/topics/global-stocktake>.

Ohne eine deutliche Steigerung der finanziellen Mittel ist das beschlossene Energiemaßnahmenpaket besonders im Globalen Süden nicht umzusetzen. Reiche Länder mit hohen Emissionen, wie Deutschland, müssen die Länder des Globalen Südens unterstützen, z. B. durch Technologietransfer, Kapazitätsaufbau oder finanziell. Deshalb muss ein umfassendes Unterstützungspaket für die Umsetzung des COP28-Energiepakets entwickelt werden.

## Notwendiger Ausbau von Erneuerbaren Energien, um das 1,5°C-Limit in Reichweite zu halten



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf: <https://www.irena.org/News/articles/2023/Oct/Tripling-Renewable-Power-and-Doubling-Energy-Efficiency-by-2030>.

Ein Schlüsselmoment wird die COP29, auf der ein neues Finanzierungsziel (engl.: New Collective Quantified Goal, NCQG) für die Zeit nach 2025 beschlossen werden muss. Außerdem sollte die deutsche und europäische Energiekooperation mit Ländern des Globalen Südens die Beschlüsse des COP28-Energiepakets reflektieren. Hierbei können bestehende Initiativen und Vorhaben eine






Rolle spielen – sie müssen dementsprechend ausgerichtet werden. Um eine angemessene Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen zu erreichen, braucht es darüber hinaus eine umfassende Reform der internationalen Finanzarchitektur. Hierzu gehören unter anderem der Umgang mit der Verschuldungsproblematik und die mögliche Einführung von gezielten Steuern auf Sektoren wie den Luft- und Seeverkehr, die weltweite Abschaffung von Subventionen für fossile Brennstoffe oder die Einführung einer globalen Steuer auf fossile Brennstoffe (siehe Kap. 7).

## 2. Minderung

### Mitigation Work Programme

Das Klimaschutz-Arbeitsprogramm (engl.: Mitigation Work Programme, MWP) wurde auf der COP27 in Sharm El-Sheich mit dem Ziel verabschiedet, die existierende Ambitions- und Umsetzungslücke bis 2030 zu schließen. Leider wurde das MWP auf der COP28 so geschwächt, dass es abzuwarten bleibt, inwiefern das ursprüngliche Ziel noch zu erreichen ist.

### Wichtigste Entscheidungen

-  Das MWP soll auch während der Zwischenverhandlungen (SBs) im Juni jeden Jahres ein fester Agendapunkt sein.
-  Verbesserung der investitionsorientierten Veranstaltungen (engl: Investment-focused Events), um wirksame Beteiligung aller Akteur:innen und die Mobilisierung von Finanzmitteln zu erreichen.
-  Die in zwei für das MWP veranstalteten „Globalen Dialogen“ identifizierten Kernbotschaften und Lösungsvorschläge konnten nicht formell auf der COP28 festgehalten werden. Somit verfehlt das MPW eine wichtige Signalwirkung.
-  Die nächsten „Globalen Dialoge“ sollen andere Themen besprechen, was weitere notwendige Diskussionen zum Energiesektor, der bereits letztes Jahr auf der Agenda stand, verhindern könnte.
-  Es gab keine Verbindung zwischen dem GST und dem MWP. Das MWP bekam nicht das Mandat, am Maßnahmenpaket, das im GST vereinbart wurde, zu arbeiten.

### Nächste Schritte

Das MWP muss seinem Mandat gerecht werden, „dringend die Ambitionen und die Umsetzung des Klimaschutzes in diesem kritischen Jahrzehnt zu erhöhen“. Daher sollten sich die technischen Diskussionen in den „Globalen Dialogen“ und den investitionsorientierten Veranstaltungen darauf konzentrieren, wie die GST-Ergebnisse zum Klimaschutz, insbesondere bezüglich der Abkehr von fossilen Brennstoffen, dem Ausbau der Erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz, umgesetzt werden können. Wichtig ist, dass das MWP das Thema „Beschleunigung der gerechten Energiewende“ beibehält, bis es sein Mandat erfüllt hat.

Während der nächsten Zwischenverhandlungen in Bonn (SB60)





im Juni 2024 sollen die Fortschritte bei der Durchführung des MWP, einschließlich der Umsetzung des COP28-Energiepakets, erneut geprüft werden. Dabei muss sichergestellt werden, dass das MWP nicht weiter ausgehöhlt wird und die schwache MWP-Entscheidung auf der COP28 bis 2026 noch nachgebessert wird.

Es sollten regionale Dialoge organisiert werden, möglicherweise mit einem Start in Europa, um auf lokaler Ebene Lösungsvorschläge für verbesserten Klimaschutz zu diskutieren. Dies könnte ein Türöffner für eine tiefgehende Diskussion rund um die Transformation des Energiesektors und die Umsetzung des COP28-Energiepakets sein (siehe auch Kap. 1).

### Just Transition

Im Einklang mit Artikel 2 des Pariser Klimaschutzabkommens müssen Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels auch nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung berücksichtigen. Das Arbeitsprogramm zu Gerechten Übergangspfaden (engl.: Just Transition Work Programme, JTWP), das während der COP27 eingeführt und auf der COP28 genehmigt wurde, sollte daher umgesetzt werden. Die Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen ist eine globale Herausforderung, unmittelbar betroffen sind aber insbesondere die am meisten Gefährdeten und die Beschäftigten bestimmter Wirtschaftszweige – wie Arbeiter in der fossilen Brennstoffindustrie oder einkommensarme Personen. Daher müssen im Rahmen der Klimakonferenzen notwendige Übergangspfade identifiziert werden, um Inklusivität zu gewährleisten.

### Wichtigste Entscheidungen

-  Die Ziele und der Umfang des JTWP sollen sich an Artikel 2 des Pariser Abkommens orientieren. Dies ermöglicht eine breitere Definition eines gerechten Übergangs, anstatt nur den Übergang der Arbeitskräfte in den Blick zu nehmen (Absatz 1, 2.a).
-  Nationale Entwicklungsziele als Prinzip zu haben, ist als positiv zu werten. Dennoch wird es weitere Überlegungen benötigen, um diese Ziele im Kontext der gerechten Übergänge umzusetzen.
-  Die Mitwirkung von Organisationen, die keine staatlichen Akteure sind, ist nur eingeschränkt möglich, obwohl der Entscheidungstext ihre Beteiligung grundsätzlich vorsieht (Absatz 6, 7 und 8).
-  Der Schutz der biologischen Vielfalt (als Teil einer breiteren Definition von gerecht) ist immer noch nur sehr begrenzt in der Präambel definiert und wurde nicht explizit erwähnt.

### Nächste Schritte

Die „Just Transition“ ist auf den letzten beiden Klimakonferenzen heiß diskutiert worden. Zahlreiche Veranstaltungen beleuchteten das Thema aus verschiedenen Blickwinkeln und hielten so das Interesse daran innerhalb der UNFCCC sowie bei nationalen und regionalen Akteuren wach. So nahm Deutschland bei-




spielsweise in seiner Klimaaußenpolitikstrategie die gerechten Übergangspfade als eines seiner Prinzipien auf. Zusätzlich erwägen einige Länder, die gerechten Übergangspfade auch in ihre nationalen Klimaziele (NDCs) einzubeziehen.

Least Developed Countries (LDCs) und andere Länder des Globalen Südens werden nicht die einzigen sein, die von einer „Just Transition“ profitieren. Denn diese hat sozioökonomische Folgen für die gesamte Weltwirtschaft. Daraus ergibt sich, dass das Thema weiterhin viele Debatten prägen wird – und es wird gleichzeitig deutlich, dass es hier dringend Fortschritte geben sollte.

### 3. Globales Anpassungsziel

Ein zentrales Anliegen der Verletzlichsten und von der Klimakrise am stärksten betroffenen Menschen war die Verabschiedung eines Rahmenwerks für das Globale Anpassungsziel (engl.: Global Goal on Adaptation, GGA) auf der COP28. Das eigens dafür aufgesetzte zweijährige Glasgow-Scharm-El-Scheich-Arbeitsprogramm hatte die Entscheidung über das GGA-Rahmenwerk nur grob vorbereitet.

#### Wichtigste Entscheidungen

-  Ein Rahmenwerk für das Globale Anpassungsziel wurde in Dubai verabschiedet.
-  Die sieben thematischen Unterziele des Rahmenwerks lassen vieles offen und wurden nicht mit konkreten Zahlen untermauert.
-  Es gibt weiterhin eine Finanzierungslücke für Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern.

#### Nächste Schritte

Angesichts des schwierigen Verhandlungsverlaufs zum GGA in Dubai ist es positiv, dass das Rahmenwerk tatsächlich verabschiedet wurde. Es trägt nun den Titel „VAE-Rahmenwerk für globale Klima-Resilienz“ (engl.: UAE Framework for Global Climate Resilience). Das Ziel ist es, die Länder bei ihren Anpassungsmaßnahmen anzuleiten, um Anpassungsfähigkeit zu verbessern, die Widerstandsfähigkeit zu stärken und die Anfälligkeit gegenüber dem Klimawandel zu verringern (vgl. [Pariser Klimaabkommen, Art. 7](#)). Trotz vehementer Bemühungen der Entwicklungsländer, insbesondere der afrikanischen Gruppe, erwies sich der Beschluss zum Rahmenwerk zwar als Fortschritt, jedoch als viel zu kleiner. Die sieben thematischen Unterziele, u. a. in den Bereichen Ernährungssicherheit, Gesundheit, Armutsbekämpfung, Ökosysteme und Infrastruktur, sind nicht konkret genug ausformuliert und wurden nicht quantitativ untermauert. In einigen Fällen bleiben sie sogar hinter den [globalen Nachhaltigkeitszielen](#) (2015) zurück. Diese Lücke muss nun in dem neuen zweijährigen Arbeitsprogramm zu den Indikatoren für die Unterziele geschlossen werden.

Das GGA-Rahmenwerk gibt den Ländern noch nicht die notwendige Orientierung für ihre regionalen und lokalen Anpassungs-

maßnahmen und deren Umsetzung für einen deutlich verbesserten Schutz der von der Klimakrise am meisten betroffenen Länder und Menschen. Da die nationalen Anpassungspläne (National Adaptation Plans, NAPs) von allen Ländern umgesetzt werden müssen, haben auch Industrieländer wie Deutschland hier ihre Hausaufgaben zu machen.




Hervorzuheben ist auch die weiterhin bestehende Finanzierungslücke für die Planung und Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern. Konkrete Finanzierungsvorgaben, Technologiekooperationen und Kapazitätsaufbau für die thematischen Teilziele fehlen ebenfalls noch, was ein deutliches Manko des Beschlusses ist. Da ein neues Finanzierungsziel (engl.: New Collective Quantified Goal, NCQG) in diesem Jahr in den Mittelpunkt der Klimadiskussionen rücken wird, bietet die bevorstehende COP29 eine entscheidende Gelegenheit, die finanzielle Unterstützung für die Anpassung zu verstärken – eine Gelegenheit, die wir uns nicht entgehen lassen dürfen.

Die derzeitigen Anpassungsmaßnahmen der Länder und die derzeitige Anpassungsfinanzierung spiegeln in keiner Weise die Dringlichkeit wider, mit der sich Gesellschaften und Ökosysteme an die Klimakrise anpassen müssen. Daher müssen in diesem Jahr erhebliche Fortschritte sowohl bei der Erfüllung der Verpflichtungen als auch bei der Ausweitung der Anpassungsmaßnahmen erzielt werden. Die Vorbereitung der neuen nationalen Klimaziele beginnt in diesem Jahr. Die Aufnahme von Vulnerabilitätsanalysen, konkreten Anpassungszielen in unterschiedlichen Sektoren und praktischen Umsetzungsplänen mit Finanzbudgets (Unterstützung und/oder Bedarf) in die NDCs der Länder ist ein weiterer wichtiger Schritt, um die Anpassungsmaßnahmen zum Schutz der von der Klimakrise betroffenen Menschen zu fördern.

### 4. Schäden und Verluste

Beim Umgang mit Schäden und Verlusten konnten auf der COP28 zwei wichtige Entscheidungen zur Unterstützung betroffener Länder erzielt werden: Der [Fonds für Schäden und Verluste](#) (engl.: Loss and Damage Fund, LDF) sowie das [Santiago Netzwerk für Schäden und Verluste](#) (engl.: Santiago Network for Loss and Damage, SNLD) wurden operationalisiert.

#### Wichtigste Entscheidungen

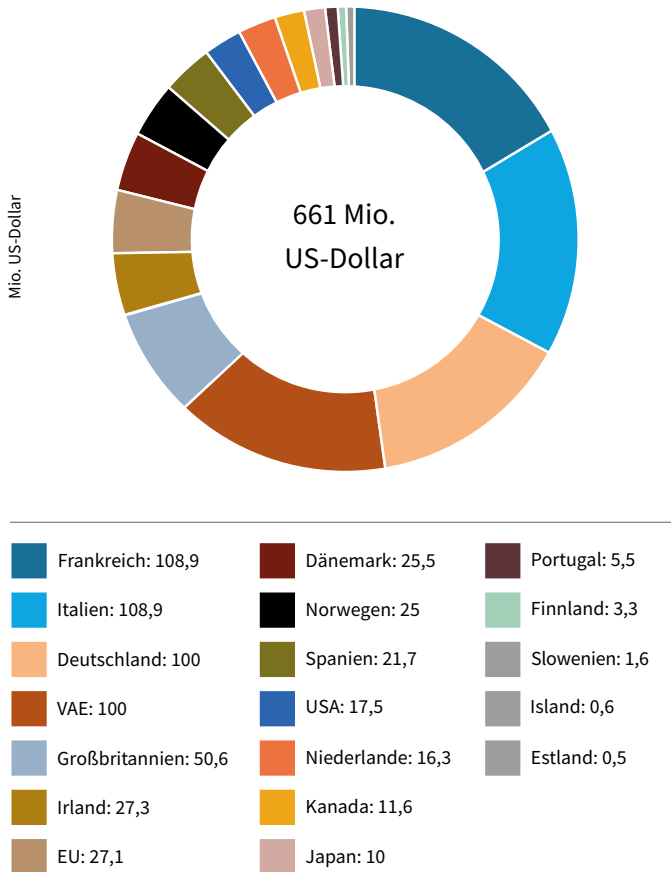
-  Ein Fonds für Schäden und Verluste wurde eingerichtet.
-  Das Santiago Netzwerk für Schäden und Verluste wurde arbeitsfähig gemacht.
-  Der Fonds für Schäden und Verluste ist noch unzureichend finanziert.

#### Fonds für Schäden und Verluste und weitere Finanzierungsvereinbarungen

Mit der Einrichtung des LDF wurden erste Schritte gemacht, um Länder und Menschen, die von der Klimakrise besonders betrof-

fen sind, bei der Bewältigung ihrer unvermeidlichen Auswirkungen zu unterstützen. Es wurden Finanzmittel in Höhe von fast 700 Millionen US-Dollar zugesagt; den Anfang machten die VAE und Deutschland mit jeweils 100 Mio. US-Dollar. Auch für die Finanzierungsvereinbarungen, wie das Global Shield und die Pacific Resilience Facility, wurden Finanzmittel in Höhe von 227,5 Mio. US-Dollar zugesagt.

## Zusagen für den LDF



Eigene Darstellung, basierend auf: <https://unfccc.int/process-and-meetings/bodies/funds-and-financial-entities/loss-and-damage-fund-joint-interim-secretariat/pledges-to-the-loss-and-damage-fund>.

## Santiago Netzwerk für Schäden und Verluste

Auf der COP28 wurde das bereits 2019 eingerichtete SNLD arbeitsfähig gemacht. Es soll als Anlaufstelle für technische Hilfe bei der Bewältigung von Schäden und Verlusten dienen. Das Büro der Vereinten Nationen für die Verringerung des Katastrophenrisikos (UNDRR) und das Büro der Vereinten Organisationen für Projektdienste (UNOPS) wurden für eine fünfjährige Amtszeit – die um weitere fünf Jahre verlängert werden kann – zu Gastgebern des Netzwerkes ernannt. Obwohl mehrere Länder dem SNLD Finanzmittel zugesagt haben, reicht die Finanzierung noch nicht aus, damit es eine wirksame Katalysatorfunktion für technische Hilfe ausüben kann.

## Nächste Schritte

### Fonds für Schäden und Verluste

Der LDF muss jetzt so schnell wie möglich arbeitsfähig gemacht werden, damit schnell Unterstützung an Betroffene von Klimawandelfolgen fließen kann. Der erste Schritt ist dabei die

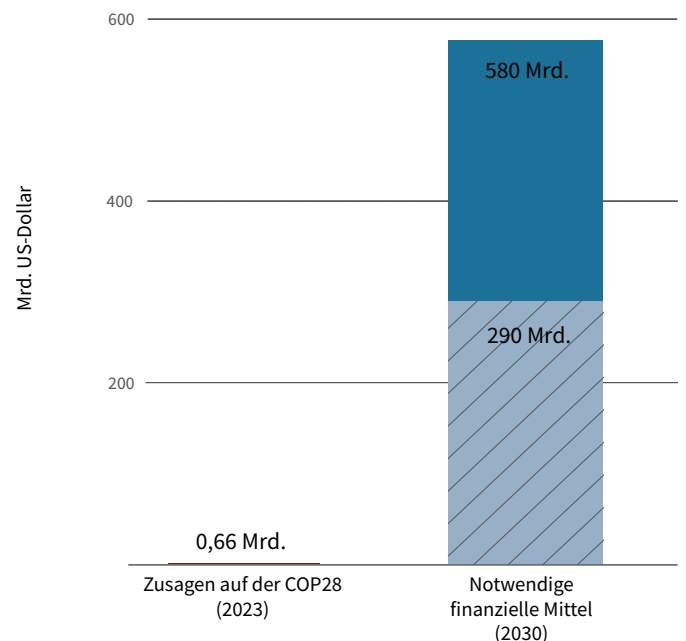
Einrichtung eines Vorstands (Mitglieder und Festlegung des Gastgeberlandes). Der Prozess stockte leider, da die Industrieländer die Frist zur Nominierung ihrer Repräsentant:innen nicht eingehalten haben, sodass die erste Sitzung des Vorstands von Januar auf Ende März/Anfang April verschoben wurde und wertvolle Arbeitszeit verloren ging. Als potenzielles Gastgeberland des Vorstands haben bisher die Philippinen ihr Interesse kommuniziert.

Unmittelbare Aufgabe des Vorstands ist dann die Klärung von Details und Regeln inklusive kritischer Fragen. Hierzu gehören u. a.:

- das System der Mittelzuweisung des LDF,
- die Erstellung von Safeguards, die sicherstellen, dass die Arbeit und Projekte des Fonds auf dem Menschenrechtsansatz basieren,
- Etablierung von Prozessen zur effektiven Beteiligung der Zivilgesellschaft an den Vorstandssitzungen,
- Erarbeitung einer langfristigen Fundraising-Strategie, um die Finanzierung des Fonds sicherzustellen.

Ein zentraler Schritt ist außerdem für die Weltbank, die zunächst für vier Jahre als gastgebende Institution fungiert, zu prüfen, ob sie die Bedingungen – z. B. die Definition eigener Förderkriterien, den Direktzugang und den Zugang für Nicht-Weltbank-Mitglieder – erfüllen kann und möchte. Denn das setzt die Einrichtung des LDF unter ihrem Dach voraus.

## LDF: Zusagen vs. notwendige Mittel



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf: Markandya, A., González-Eguino, M., 2019, *Integrated Assessment for Identifying Climate Finance Needs for Loss and Damage: A Critical Review*.

Hinsichtlich der Kapitalisierung des Fonds ist mit den angekündigten knapp 700 Mio. US-Dollar ein wichtiger symbolischer Schritt getan, doch klafft eine riesige Lücke, um den Bedarf in den Ländern des Globalen Südens zu decken – es wird geschätzt, dass dieser bis 2030 auf einen jährlichen Betrag von 290 bis zu 580 Mrd. US-



Dollar anwächst. Nur angemessen kapitalisiert bringt der LDF mehr Klimagerechtigkeit. Der Wiederauffüllungsprozess, mindestens alle vier Jahre, muss neue und zusätzliche Finanzmittel erbringen.

### Santiago Netzwerk für Schäden und Verluste

Zu den nächsten Schritten gehört die Entscheidung über den Standort des Sekretariats und die Einrichtung des Beirats, der 2024 erstmals zusammentreten wird. Außerdem braucht es auch für das SNLD mehr Finanzmittel.

## 5. Klimafinanzierung

Finanzierungsfragen spielten auf der COP28 erneut eine Schlüsselrolle. Im Dreiklang aus Ambition bei Minderungsmaßnahmen, Anpassung und Finanzierung war die finanzielle Unterstützung Voraussetzung für ein möglichst ehrgeiziges Ergebnis. Zu Beginn der Konferenz wurde die Stimmung jedoch durch fehlende Zahlungen getrübt, da einige Industrieländer den Finanzierungszusagen aus Vorjahren nicht nachgekommen sind, sowohl bei Zahlungen an den Anpassungsfonds als auch bezüglich der Erfüllung des 100-Milliarden-Versprechens. Die Ergebnisse sind gemischt zu bewerten.

### Wichtigste Entscheidungen

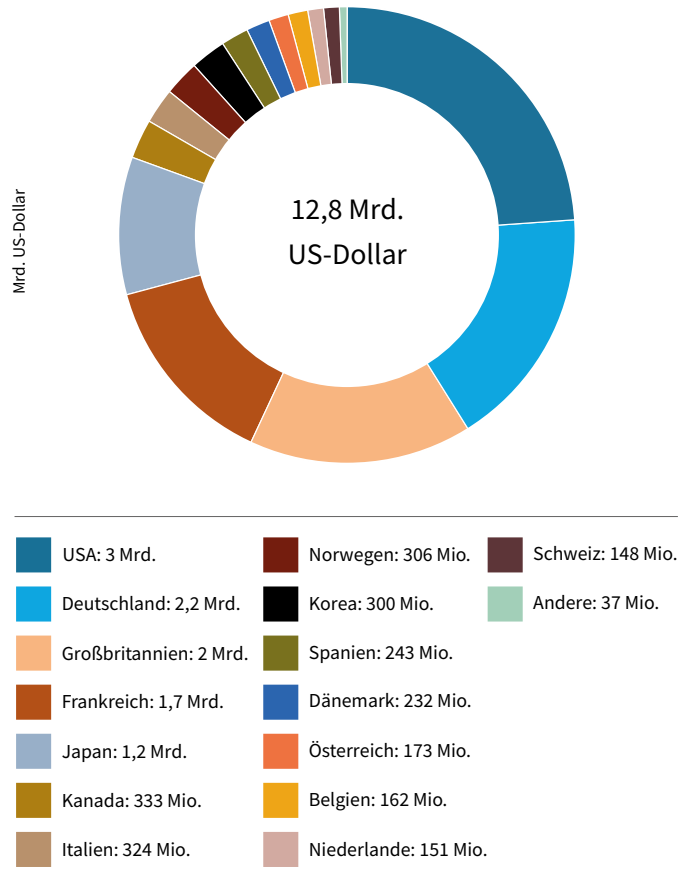
- ✓ Es wurden 13,5 Milliarden US-Dollar an neuen Geldern für den Green Climate Fund zugesagt, so viel wie noch nie in der Geschichte des Fonds.
- ✗ Die Industrieländer haben es in Dubai versäumt, den Abwärtstrend in der Anpassungsfinanzierung umzukehren.
- ✗ Die finanzrelevanten Entscheidungen in der Globalen Bestandsaufnahmen sind insgesamt sehr vage formuliert.
- ✗ Die Debatten rund um die Umsetzung von Artikel 2.1c des Pariser Klimaabkommens, welcher besagt, dass alle Finanzflüsse an dem Vertragswerk ausgerichtet werden müssen, führten nicht zu einem verbindlichen Arbeitsprogramm.

### Nächste Schritte

Die Diskussion zum neuen Klimafinanzierungsziel für die Zeit nach 2025 (engl.: New Collective Quantified Goal, NCQG) konzentrierte sich auf die Verbesserung des Prozesses im Jahr 2024, um schon vor der COP29 am Verhandlungstext arbeiten zu können. Drei zusätzliche Sitzungen sollen die Entwicklung eines „Rahmens für den Entwurf eines Verhandlungstextes“ ermöglichen.

Der Grüne Klimafonds (engl. Green Climate Fund, GCF) hat nach der zweiten Geberkonferenz im Oktober 2023 weitere Zusagen für die nächsten vier Jahre bekommen, u. a. von den USA, der Schweiz und Italien. Insgesamt wurden damit bisher 13,5 Milliarden US-Dollar für die zweite Wiederauffüllung des GCF gesammelt.

### Zusagen für den GCF



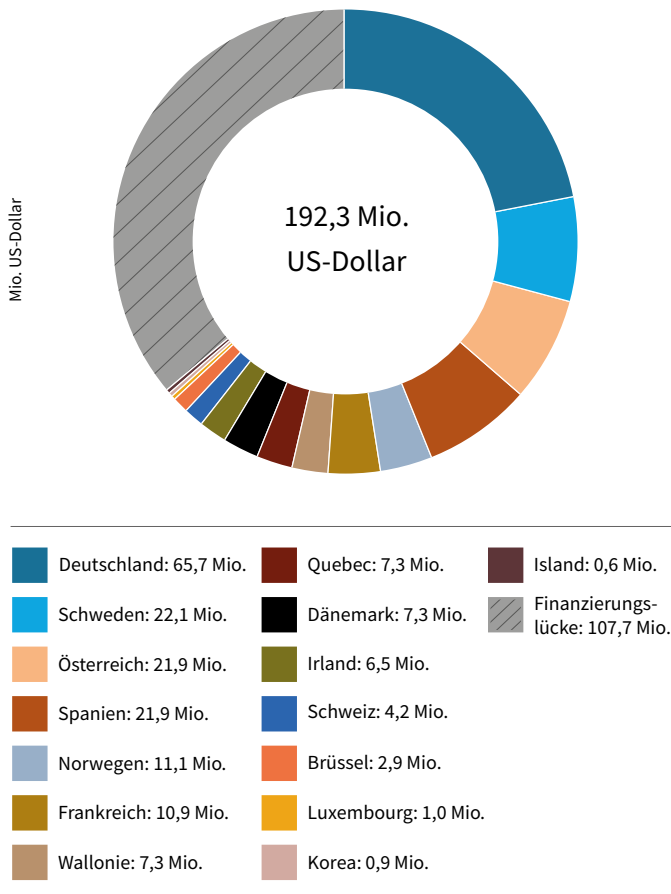
Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf: <https://www.greenclimate.fund/about/resource-mobilisation/gcf-2>

Auch wenn man mit nun insgesamt 13,5 Milliarden US-Dollar an neuen Geldern für den GCF formal auf die höchste Wiederauffüllung in der Geschichte des multilateralen Fonds blickt, bleibt abzuwarten wieviel manche Ankündigungen im Zuge der politischen Entwicklungen im Jahr 2024 (z. B. Präsidentschaftswahlen in den USA) noch wert sind. Von einigen Gebern gab es zudem immer noch kein Signal, wie sie die Arbeit des Fonds in den nächsten Jahren unterstützen wollen, u. a. von Schweden.

Obwohl das beschlossene Paket zur Anpassungsfinanzierung insgesamt sehr dürftig ist, gibt es auch ein paar kleinere Hoffnungsschimmer. Die Industrieländer sind immerhin nun aufgefordert, über ihre Anstrengungen zur Verdopplung der Anpassungsfinanzierung einen Bericht zu verfassen. Gleichzeitig wurde anerkannt, dass das Verdopplungsversprechen deutlich zu kurz tritt.

Die Industrieländer haben es in Dubai versäumt, dem Abwärtstrend in der Anpassungsfinanzierung ein deutliches Zeichen entgegenzusetzen und so Vertrauen zurückzugewinnen. So verfehlte der Anpassungsfonds sein gesetztes Mindestfinanzierungsziel von 300 Mio. US-Dollar weit. Auch wegweisende Entscheidungen und adäquate, mehrjährige Finanzierungszusagen blieben auf der Klimakonferenz aus.

## Zusagen für den AF



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf: <https://www.adaptation-fund.org/>

Die Debatten rund um die Umsetzung von Artikel 2.1c des Pariser Klimaabkommens, welcher besagt, dass alle Finanzflüsse an dem Vertragswerk ausgerichtet werden müssen, waren weiterhin schwierig. Wie sich Artikel 2.1c zu anderen Artikeln des Pariser Abkommens verhält, soll zunächst immerhin für zwei weitere Jahre in dem bei der COP27 etablierten Dialogformat diskutiert werden. Ein verbindliches Arbeitsprogramm konnte nicht beschlossen werden. Die finanzrelevanten Entscheidungen in der Globalen Bestandsaufnahmen sind insgesamt sehr vage formuliert. Zwar wird die wachsende Kluft zwischen der aktuellen Klimafinanzierung und den notwendigen finanziellen Mitteln anerkannt – ein konkreter Weg zum Schließen dieser Lücke wird jedoch nicht aufgezeigt.

Das Jahr 2024 steht ganz im Zeichen der Verhandlungen rund um das neue Klimafinanzierungsziel. Vor dem großen Klimafinanzierungsshowdown bei der nächsten COP29 werden die technischen Expertendialoge im Laufe des Jahres durch ein politisches Arbeitsprogramm ergänzt. Während die Entscheidung von Dubai die Details des Arbeitsprogramms weitestgehend offenlässt, ist zu hoffen, dass der finale Beschluss die Bedürfnisse und Prioritäten der Entwicklungsländer widerspiegelt. Im Zuge des NCQG, aber auch darüber hinaus, wird es im nächsten Jahr stark um die Frage gehen, welche Länder einen Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung leisten. Klar muss sein, dass Industrieländer hier vorangehen und ihrer historischen Verantwortung gerecht werden. Allerdings werden auch andere Länder mit hohem Einkommen und Emissionen in den Fokus rücken, vor allem die reicheren Ölländer und China.

## 7. Andere wichtige, nicht verhandelte Bereiche

### Reform der internationalen Finanzarchitektur

Die Länder des Globalen Südens, China ausgenommen, werden bis 2030 schätzungsweise 2,4 Billionen US-Dollar für Maßnahmen zur Minderung, Anpassung, für Schäden und Verluste sowie für den Naturschutz benötigen. Ungefähr eine Billion davon muss als Finanzierung aus internationalen Quellen bereitgestellt werden. Bestehende öffentliche Finanzquellen werden dafür nicht vollständig aufkommen können. Daher sind zusätzliche Finanzierungsquellen notwendig. Diese werden innerhalb der Reform der internationalen Finanzarchitektur (IFA) diskutiert.

Die Elemente der IFA-Reform – Multilaterale Entwicklungsbanken (MDBs), der Internationale Währungsfonds (IWF), Schuldenreform und internationale Steuern – fallen nicht direkt in den Zuständigkeitsbereich der Klimarahmenkonvention (UNFCCC). Dennoch lieferte die Entscheidung zur Globalen Bestandsaufnahme (engl.: Global Stocktake, GST) hier wichtige Signale.

### Wichtigste Entscheidungen

- ✓ Es gab ein eindeutig positives Signal für die Reformagenda. Insbesondere wurden die MDBs und andere internationale Finanzinstitutionen (IFI) aufgefordert, ihre Zusammenarbeit zu verstärken, ihre Klimainvestitionen weiter zu erhöhen und Finanzierungen zugänglicher und zu vergünstigten Konditionen zu gestalten.
- ✓ Die Shareholder der MDBs wurden aufgefordert, die konzessionäre Finanzierung zu erhöhen. Da fast alle UNFCCC-Parteien auch Shareholder der MDBs sind, ist dies ein implizites Mandat für mehr Mittel für Treuhandfonds, Entwicklungsfonds und für Kapitalerhöhungen.
- ✓ Die Etablierung innovativer Finanzierungsquellen soll beschleunigt werden, wobei insbesondere die Rolle globaler Steuern hervorgehoben wurde.
- ✓ Die Staaten erkannten an, dass fiskalische Schranken ehrgeizigere Klimamaßnahmen ausbremsen. Obwohl Schulden nicht erwähnt wurden, kann dies als Anspielung darauf verstanden werden.
- ✗ Das Thema Schulden wurde aus allen Entscheidungstexten gestrichen. Für viele Länder des Globalen Südens ist die Schuldenfrage jedoch von erheblicher Bedeutung, da zunehmende Schulden ambitioniertere Klimamaßnahmen behindern. Vor allem China verhinderte eine Aufnahme in die Entscheidungstexte.
- ✗ Bis zum letzten Entwurf des GST wurde die Notwendigkeit der Reform der Kreditbewertungsagenturen hervorgehoben. Ihre Sicht auf die Kreditbewertung der MDBs, aber auch auf Schulden, die für Klimainvestitionen verwendet werden, ist äußerst wichtig. Unklar ist, welche Gruppe vorangetrieben hat, dass dieser Punkt gestrichen wurde.

## Nächste Schritte

Die MDBs haben 2023 in ihrer Reform erhebliche Fortschritte gemacht. In diesem Jahr muss die Weltbank verbleibende Fragen zu ihren Reformplänen klären. Um sich zu verbessern, muss sie vollständig mit dem Pariser Abkommen in Einklang stehen, den Zugang zu Klimafinanzierung zu vergünstigten Konditionen für vulnerable mittlere Einkommensländer ermöglichen und darauf hinarbeiten, ihre Finanzierungsmaßnahmen zu erhöhen. Andere MDBs müssen dem folgen.

Mehr als die Hälfte der einkommensschwachen Länder befindet sich in oder nahe an einer Schuldenkrise. Der bestehende Schuldenrahmen bietet keinen echten Weg, aus einer Schuldenkrise herauszukommen. Er ist nicht weitreichend genug und greift erst, wenn die Schuldenlast bereits erdrückend ist. Der „Global Expert Review on Debt, Nature and Climate“ wird versuchen, hierfür neue Regelungen zu finden. Deutschland schloss sich hier dem Bestreben von Kolumbien, Frankreich und Kenia an, weiter intensiv an einer Lösung zu arbeiten.

Ohne neue Quellen der Zuschussfinanzierung werden die Klimaziele nicht erreicht werden. Neue globale Abgaben auf die Emissionen aus Schifffahrt, Luftverkehr und den Handel mit fossilen Brennstoffen oder die Besteuerung der sogenannten Carbon Majors können diese Finanzierung bereitstellen. Eine neue „Task Force on Taxation“ unter der Leitung von Frankreich, Kenia und Barbados wird versuchen, diese neuen Abgaben näher an eine Einführung zu bringen. Entscheidend wird hierbei sein, dass diese Steuern auch für die Länder des Globalen Südens fair und gerecht sind. Deutschland sollte sich der „Task Force“ anschließen.

## Ernährungssicherheit und Entwaldung

Etwa ein Drittel der weltweiten Treibhausgasemissionen ist auf Ernährungssysteme zurückzuführen, beispielsweise durch die Umwandlung von Wald in Agrarflächen, die dann als Kohlenstoffspeicher verloren gehen. Der auf diese Weise befeuerte Klimawandel wirkt sich umgekehrt maßgeblich auf die Erträge der Landwirtschaft und damit auf die Ernährungssicherheit aus. Eine klimaresistente, nachhaltige und entwaldungsfreie landwirtschaftliche Produktion stand daher auch in Dubai im Fokus, um koordinierte Maßnahmen auf globaler Ebene zu debattieren und zu fördern.

## Wichtigste Entscheidungen



Es wurden die Ziele benannt, bis 2030 eine klimaresistente Lebensmittel- und Agrarproduktion zu erreichen und Entwaldung bis dahin zu beenden.



Es wurden keine konkreten und verbindlichen Ziele für die Emissionsreduktion im Ernährungssektor festgelegt.



Das Gemeinsame Arbeitsprogramm der UNFCCC für Landwirtschaft und Ernährungssicherheit vertagte erneut wichtige Entscheidungen.

Die zu Beginn der Klimakonferenz veröffentlichte [Erklärung der Vereinigten Arabischen Emirate zu nachhaltiger Landwirtschaft, widerstandsfähigen Lebensmittelsystemen und Klimaschutz](#) unterzeichneten bis Konferenzende mehr als 150 Staaten. Damit verpflichteten sie sich, die eigenen Ernährungssysteme in ihre staatlichen Klimaschutzmaßnahmen einzubeziehen. Von erheblicher politischer Bedeutung war, dass zum ersten Mal im Beschluss für das Rahmenwerk zum Globalen Anpassungsziel (engl.: Global Goal on Adaptation, GGA) das Ziel verankert wurde, dass die Länder bis 2030 eine klimaresistente Lebensmittel- und Agrarproduktion erreichen sollen, und in der Globalen Bestandsaufnahme (engl.: Global Stocktake, GST) hervorgehoben wurde, dass Entwaldung bis 2030 beendet werden soll. Dabei sollen soziale Belange, nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung berücksichtigt werden, was positiv hervorgehoben werden kann, ebenso wie die Betonung der Integrität aller Ökosysteme.

Allerdings waren die Vertragsparteien leider immer noch nicht bereit, konkrete und verbindliche Zielvorgaben zur Verringerung der Emissionen ihrer Ernährungssysteme in die Verhandlungsergebnisse aufzunehmen. Kritisch ist zudem, dass im GST sprachlich nicht deutlich genug auf die dringende Notwendigkeit der nachhaltigen Umgestaltung unserer Ernährungssysteme hingewiesen wird. Äußerst enttäuschend war zudem, dass trotz aller Dringlichkeit das Gemeinsame Arbeitsprogramm der UNFCCC für Landwirtschaft und Ernährungssicherheit erneut die Vereinbarung eines Zeitplans und die Festlegung auf den Inhalt eines Arbeitsplans vertagte, in diesem Fall auf die kommenden Zwischenverhandlungen (SBs) in Bonn.

## Nächste Schritte

Um sich in Bonn auf einen Arbeitsplan und bei der COP29 auf wegweisende konkrete Verpflichtungen und Maßnahmen für eine sinnvolle Umgestaltung der nationalen Ernährungssysteme einigen zu können, muss bereits im Vorfeld der Zwischenverhandlungen daran gearbeitet werden, zielführende Verbindungen zwischen den Verhandlungsgruppen des Gemeinsamen Arbeitsprogramms der UNFCCC für Landwirtschaft und Ernährungssicherheit herzustellen. Darüber hinaus muss auch in den Vertrauensaufbau investiert werden.



# Ausblick

Dieses Jahr werden mehr Menschen als je zuvor ihre Staatsoberhäupter wählen – unter anderem in fast der Hälfte der G20-Länder. Gleichzeitig stehen viele Demokratien unter dem Druck des rechten Populismus. Eines der vom Populismus vorangetriebenen Narrative ist, dass Klimaschutz vor allem Menschen mit geringen Einkommen belastet. Hierauf müssen Politiker:innen in Industrie- und Entwicklungsländern gleichermaßen Antworten finden, damit die Transformation in der notwendigen Geschwindigkeit vorangehen kann, Demokratien gestärkt werden und die Verletzlichsten nicht noch stärker ins Hintertreffen geraten.

Eine Schlüsselrolle wird dabei Brasilien spielen. Als Gastgeber der G20 – die dieses Jahr erstmals auch die Afrikanische Union zu ihren Mitgliedern zählt – hat Brasilien das Potenzial, richtungsweisende Entscheidungen voranzutreiben. Mit einer Arbeitsgruppe zum Klimaschutz, welche Außen-, Finanz- und Umweltminister:innen zusammenbringt, hat das Land die Klimaagenda bereits ins Zentrum gestellt. Außerdem versucht mit Brasilien erstmals ein G20-Staat, ernsthaft eine Reichen- oder Vermögenssteuer global voranzutreiben. Hierdurch könnten neue Gelder für den Klimaschutz generiert, gleichzeitig die Ungleichheit reduziert und ein Signal für weitere globale Steuern ausgesandt werden.

Brasilien wird im Jahr 2025 auch die COP30 ausrichten. Die erstmals etablierte Troika aus drei aufeinanderfolgenden COP-Präsidentschaften (VAE, Aserbaidschan, Brasilien) schlägt auch formell eine Brücke zwischen den Verhandlungen. Dabei darf nicht vergessen werden, dass bei der COP29 in Baku der große Showdown zum neuen Klimafinanzierungsziel (engl.: New Collective Quantified Goal, NCQG) für die Zeit nach 2025 stattfindet. Ohne ein ambitioniertes Ziel wird es schwierig, der „Mission 1,5°C“ nachzukommen. Die Ambition der nächsten

Runde der NDCs wird in erheblichem Maße vom NCQG abhängen. Sorge bereitet, dass die aserbaidische COP-Präsidentschaft für die Verhandlungen noch nicht ausreichend vorbereitet erscheint.

Um den Prozess zu einem ambitionierten NCQG zu stützen, muss die Reform der internationalen Finanzarchitektur weiter Fortschritte machen. Als historisch neutraler Akteur auf globaler Ebene ist Brasilien als „Honest Broker“ anerkannt. Das Land sollte dies nutzen, um die beiden höchst herausfordernden Themen einer gleichberechtigteren Repräsentanz von Staaten des Globalen Südens und Globalen Nordens in multilateralen Institutionen einerseits und einer Ausweitung der Geberbasis in der Klimafinanzierung andererseits anzugehen.

Formell sollten Ende 2024 bereits die ersten neuen NDCs vorgelegt werden. Die G20 sollte auch hier vorangehen und zumindest ihre nationalen Klimaschutzziele für 2035 schon dieses Jahr vorlegen. Wichtig ist, dass sich die neuen NDCs stärker an einem Umsetzungsplan orientieren, der zügig finanzier- und investierbar ist. Deutschland sollte gemeinsam mit anderen Industrieländern die Ausarbeitung eines solchen Plans in Entwicklungsländern unterstützen.

Auch hier ist Brasilien mit einem Plan zur ökologischen Transformation bereits vorangegangen. Er stellt das Zusammenspiel der sozialen, ökologischen und industriellen Transformation in den Vordergrund. Dabei steht auch der Ausbau gut bezahlter Arbeitsplätze durch den Aufbau industrieller Wertschöpfungsketten im Vordergrund. Bereits vergangenes Jahr hatte Bundeskanzler Scholz angekündigt, dass Länder des Globalen Südens zukünftig beim Aufbau erster Stufen der Wertschöpfungskette unterstützt werden sollen. Diesem Versprechen sollte der Kanzler dieses Jahr mit Klimavorreitern des Globalen Südens nachkommen.

---

**Autor:innen:** David Ryfisch, Petter Lydén, Rixa Schwarz, Lina Ahmed, Bertha Argueta, Katharina Brandt, David Eckstein, Julia Grimm, Vera Künzel, Kerstin Opfer, Giovanni M. Pradipta, Laura Schäfer, Lisa Schultheiß, Martin Voß.

## Herausgeber:

Germanwatch e.V.

Büro Bonn

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Telefon +49 (0)228/60 492-0

Büro Berlin

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

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

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

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

März 2024

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter:

[www.germanwatch.org/de/90669](http://www.germanwatch.org/de/90669)

Mit finanzieller Unterstützung von Brot für die Welt. Für den Inhalt ist alleine Germanwatch verantwortlich.

**Brot  
für die Welt** mit Mitteln des  
Kirchlichen  
Entwicklungsdienstes