

HINTERGRUNDPAPIER

Mind the Gap

Klimafinanzierung ohne Lücken – Erwartungen an die COP29

Zusammenfassung

Überschwemmungen, Hitzewellen, Rekordtemperaturen – die Klimakrise erreichte 2024 einen neuen Höhepunkt. Doch es gibt auch positive Signale: Die Energiewende nimmt weltweit an Fahrt auf, Zukunftstechnologien wie Stromspeicher oder Wärmepumpen werden immer wettbewerbsfähiger und die Nachfrage nach Kohle, Öl und Gas könnte schon bald sinken. Trotzdem muss sich die Umsetzung politischer Maßnahmen beschleunigen, um die Ziele des Pariser Klimaabkommens einhalten zu können.

Einen entscheidenden Beitrag dazu leistet die Klimafinanzierung, die während der COP29 in Baku im Fokus stehen wird. Die Herausforderung ist groß: Die Verhandlungen zum neuen Klimafinanzierungsziel nach 2025 müssen Vertrauen wiederherstellen, das durch nicht eingehaltene Zusagen in den vergangenen Jahren geschädigt ist. Dafür muss sichergestellt werden, dass die dringend benötigte Unterstützung für jene gewährleistet wird, die am stärksten vom Klimawandel betroffen sind, aber am wenigsten dazu beigetragen haben. Nur so kann es gelingen, die Klimafinanzierung auf stabile Füße zu stellen.

Impressum

Autor:innen:

Petter Lydén, David Ryfisch, Laura Schäfer, Christoph Bals, Lina Ahmed, Bertha Argueta, Katharina Brandt, Lalit Chennamaneni, David Eckstein, Julia Grimm, Vera Künzel, Kerstin Opfer, Giovanni M. Pradipta, Lisa Schultheiß, Rixa Schwarz, Thea Uhlich, Martin Voß

Redaktion:

Tobias Rinn

Herausgeber:

Germanwatch e.V.

Büro Bonn

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Telefon +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Büro Berlin

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Telefon +49 (0)30 / 57 71 328-0, Fax -11

Internet: www.germanwatch.org

E-Mail: info@germanwatch.org

Oktober 2024

Zitiervorschlag:

Lydén, P. et al., 2024, Mind the Gap. Klimafinanzierung ohne Lücken – Erwartungen an die COP29

Die Abbildungen dieser Publikation stehen unter der Lizenz [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

Der Urhebervermerk lautet bei Weiterverwendung: Germanwatch e.V. 2024 | CC BY-NC-ND 4.0.

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter:

<https://www.germanwatch.org/de/erwartungen/COP29>

Gefördert durch:

Brot
für die Welt

mit Mitteln des
Kirchlichen
Entwicklungsdien

Mit finanzieller Unterstützung von Brot für die Welt. Die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt der Förderpartner wieder, für den Inhalt ist alleine Germanwatch verantwortlich.

Inhalt

1	Überblick	6
1.1	Geopolitische Bedingungen	6
1.2	Klimafinanzierung als wichtigster Agendapunkt der COP29	9
1.3	Triple-COP-Jahr	10
1.4	Aserbaidshan: Menschenrechte und Zivilgesellschaft im COP-Gastgeberland	11
2	Politische Knackpunkte der COP29	13
2.1	Klimafinanzierung	13
2.2	Anpassung	17
2.3	Nationale Klimaziele (NDCs)	20
3	Weitere Verhandlungsthemen	22
3.1	Verluste und Schäden	22
3.2	Emissionsminderungen	26
3.3	Arbeitsprogramm für gerechte Übergangspfade (JTWP).....	28
4	Andere, nicht verhandelte Themen	29
4.1	Ernährungssysteme.....	29
4.2	Initiativen des Gastlandes Aserbaidshan.....	30

Abkürzungsverzeichnis

AF	Adaptation Fund
CBD	Convention on Biological Diversity
CBDR+RC	Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities
CFAF	Climate Finance Action Fund
COP	Conference of the Parties
CMA	Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement
ExCom	Executive Committee of the Warsaw International Mechanism on Loss and Damage
FRLD	Fund for Responding to Loss and Damage
GBF	Global Biodiversity Framework
GGA	Global Goal on Adaptation
GST	Global Stocktake
HLD	High Level Dialogue
JTWP	UAE Just Transition Work Programme
L&D	Loss & Damage
LDC	Least Developed Country
MOI	Means of Implementation
MWP	Mitigation Work Programme
NAP	National Adaptation Plan
NCQG	New Collective Quantified Goal on Climate Finance
NDC	Nationally Determined Contribution
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
SIDS	Small Island Developing States
SNLD	Santiago Network on Loss and Damage
SSJWA	Sharm el-Sheikh Joint Work on Implementation of Climate Action on Agriculture and Food Security
SB	Subsidiary Body
UNCCD	UN Convention to Combat Desertification
UNEP	UN Environment Programme
UNFCCC	United Framework Convention on Climate Change
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
WIM	Warsaw International Mechanism for Loss and Damage

1 Überblick

1.1 Geopolitische Bedingungen

Die Klimakrise hat sich dramatisch verschärft – und das ist weltweit sichtbar. „Es handelt sich zweifelsohne um einen globalen Notfall. Ein Großteil der Lebensgrundlagen auf der Erde ist gefährdet. Wir treten in eine kritische und unvorhersehbare neue Phase der Klimakrise ein.“¹ Das schlussfolgern renommierte Wissenschaftler:innen im „Bericht über den Zustand des Klimas 2024“. Der 22. Juli dieses Jahres war der heißeste Tag, der jemals auf der Erde gemessen wurde. Auch die globale Wasserflächenoberflächentemperatur erreichte im Februar einen Rekordwert. Die Liste der durch den Klimawandel nachweislich verstärkten Extremwetterereignisse 2024 ist lang: Die schlimmsten Brände im Amazonasgebiet seit 2005 verbrannten 22 Millionen Hektar Wald, das ist dreimal die Fläche Bayerns. Sintflutartige Regenfälle und Überschwemmungen in Brasilien, dem designierten Gastgeberland der COP30, vertrieben mehr als 580.000 Menschen. Tödliche Hitzewellen trafen viele asiatische Länder, den Mittelmeerraum und Mexiko. Im September führten schwere Regenfälle zu massiven Überschwemmungen und Verwüstungen in West- und Zentralafrika. Über vier Millionen Menschen sind betroffen, Hunderttausende wurden aus zerstörten Häusern vertrieben, in Gebieten, die bereits unter Ernährungsunsicherheit und Konflikten leiden. Im September und Oktober hinterließen die Hurrikane Helene und Milton in den USA eine Schneise der Verwüstung, angetrieben von rekordwarmen Meerestemperaturen im Golf von Mexiko.

Ermutigende Signale, alarmierender Ausblick

Es gibt viele positive Signale zum Umgang mit der Klimakrise: Endlich gibt es insbesondere bei den größten Emittenten weltweit exponentiell steigende Investitionen in Erneuerbare Energien und Effizienztechnologien. Schon sehr bald könnte das Geschäftsmodell von Kohle, Öl und Gas weltweit schrumpfen. In vielen Regionen lässt es sich nur noch durch Subventionen stabilisieren. Aber genau deshalb kämpfen von fossilen Energien profitierende Staaten und Unternehmen massiv gegen das Ende ihres Geschäftsmodells. Genau deshalb steigen die Subventionen für fossile Energien massiv. Auf der letzten Weltklimakonferenz (engl.: Conference of the Parties, COP) einigten sich die Länder als Kompromiss darauf, sich von fossilen Brennstoffen zu verabschieden, die Kapazität Erneuerbarer Energien bis 2030 zu verdreifachen und die Energieeffizienz zu verdoppeln. Immerhin hat sich das Tempo für Erneuerbare Energien weiter beschleunigt und wir sind schon auf einem Pfad, dass sich deren weltweite Kapazität bis 2030 um das 2,7-fache steigert.

Aber der notwendige Ausstieg aus den fossilen Energien verläuft zu langsam, obwohl es kostenverträgliche Alternativen gibt. Die Regierungen haben noch nicht ausreichend Mut, die möglichen sozial verträglichen Konzepte in konkrete Politik umzusetzen. Ihre Beschlüsse deuten momentan hin auf eine Erwärmung von 2,1–2,8°C bis zum Jahr 2100.² Zudem brennt die Welt auch politisch, durch den Druck fossile Brennstoffe produzierender Länder, die oft repressive und antidemokratische Maßnahmen mit Gewinnen aus Öl- oder Gasverkäufen finanzieren. Das Ende des fossilen Geschäftsmodells ist in Sicht – und die unter Druck geratene fossile Lobby kämpft rücksichtslos gegen effektive Klimapolitik und damit gegen eine lebenswerte Zukunft für alle auf diesem Planeten. In diesem Kulturkampf ist sie auch bereit, die Demokratie aufs Spiel zu setzen. Große Anstrengungen sind notwendig, um sowohl einen katastrophalen Klimawandel zu verhindern als auch autoritären Tendenzen entgegenzuwirken, die von fossil dominierten Unternehmen massiv unterstützt werden.

1 Ripple, W. J. et al., 2024, [The 2024 state of the climate report: Perilous times on planet Earth](#) (letzter Aufruf: 21.10.2024).

2 UNFCCC, 2023, [Outcome of the first Global Stocktake](#) (letzter Aufruf: 21.10.2024).

Das dritte Jahr in Folge richtet ein autoritäres Land, dessen Wirtschaft auf fossilen Brennstoffen basiert, die UN-Klimaverhandlungen aus – Aserbaidschan folgt auf Ägypten und die Vereinigten Arabischen Emirate. Das ist an sich schon problematisch. Hinzu kommen die Unterdrückung der Zivilgesellschaft, das Risiko der digitalen Überwachung der COP-Delegierten und der sich abzeichnende mangelnde Ehrgeiz der gastgebenden Regierung, einen erfolgreichen Abschluss der Klimakonferenz zu gewährleisten. Damit werfen die besonderen Herausforderungen dieser COP ihre Schatten voraus.

Fossile Schwergewichte: Anteil der Öl- und Gasproduktion an der Wirtschaftsleistung der drei letzten COP-Gastgeberländer

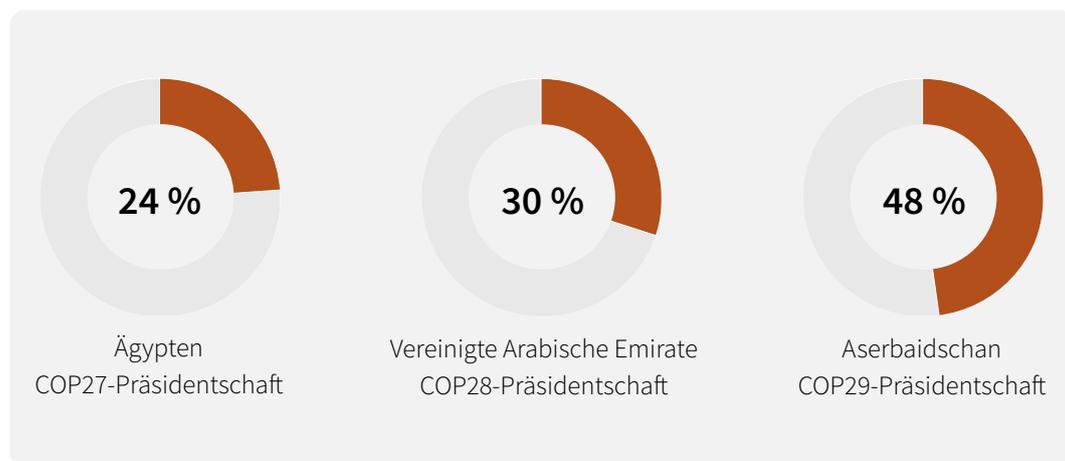


Abbildung 1: Anteil der Öl- und Gasproduktion am Bruttoinlandsprodukt von Ägypten (2019/2020), den VAE (2020/2021) und Aserbaidschan (2022); Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Daten der [International Trade Administration](#).

Demokratie unter Druck

2024 ist ein Superwahljahr, in dem die Hälfte der Weltbevölkerung – etwa 3,7 Milliarden Menschen – in 72 Ländern zur Wahl geht bzw. ging.³ In vielen Ländern dominierte der Konflikt zwischen einem fossil geprägten autoritären, rechtsradikalen Lager und einem oft zersplitterten demokratischen Lager. In einigen Ländern gewann die extreme Rechte an Einfluss. Dies bedeutete in der Regel weniger internationale Zusammenarbeit und ging oft mit dem Versuch einher, das fossile Geschäftsmodell zu verlängern, obwohl sich die Wettbewerbsfähigkeit von Erneuerbaren Energien, Stromspeichern und Elektrifizierung verbessert hat, was sich etwa an Wärmepumpen und Elektromobilität zeigt.

In Frankreich konnte sich die extreme Rechte entgegen der Erwartungen nicht durchsetzen. In Finnland wurde die klimapolitisch fortschrittliche Linkspartei bei den EU-Parlamentswahlen stärkste Kraft, und in Schweden wurde die rechtsextreme Partei bei denselben Wahlen besiegt. In der Türkei lehnten insbesondere die Istanbuler:innen den autoritären Präsidenten Erdogan ab.

Klimapolitik in einer multipolaren Welt

Die Welt ist multipolar, und jüngste Entwicklungen verstärken diese Tendenz. Russlands Angriff auf die Ukraine macht geopolitische Allianzen deutlicher sichtbar. Die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) investieren massiv in Afrika, während Europa sich bislang zurückhält. China investiert schon lange auf dem afrikanischen Kontinent, was in vielen Ländern zu einer Beinahe-Dominanz führte. Viele afrikanische Länder wollen den großen Investor und Kreditgeber nicht verärgern.

³ UNDP, o. J., [A 'super year' for elections](#) (letzter Aufruf: 21.10.2024).

Die Bedeutung Afrikas hat sich bei den Verhandlungen zum UN-Zukunftspakt gezeigt. Die afrikanischen Länder sind hier geschlossen und koordiniert aufgetreten. Sie waren maßgeblich verantwortlich für ein ambitioniertes Ergebnis, das auch späten Sabotageversuchen von Russland widerstehen konnte. Die EU könnte daran durch Kooperationsangebote anknüpfen. Sie bleibt ein wichtiger geopolitischer Akteur, muss aber ihren Schwerpunkt finden und entsprechend handeln. So wie Deutschland beim Zukunftspakt eng mit Namibia zusammenarbeitete, muss die EU in den Klimaverhandlungen auf die ambitionierten Entwicklungsländer zugehen und attraktive Angebote machen. Kooperationen sollten mit Ländern gesucht werden, die (1) die Transformation des Energiesystems im eigenen Land und durch Rohstoffkooperationen voranbringen können, (2) stark von Öl- und Gasimporten abhängig sind und sich zügig davon befreien wollen und (3) Öl und Gas exportieren und sich auf das von Elektrifizierung und Erneuerbaren Energien dominierte Energiezeitalter vorbereiten wollen.

Abschied vom fossilen Zeitalter?

Auf der letztjährigen COP28 trafen die Klima- und Umweltminister:innen den bahnbrechenden Beschluss, sich von fossilen Brennstoffen zu verabschieden. In diesem Jahr bekräftigten die Staats- und Regierungschef:innen im September in New York diese Entscheidung und einigten sich auf den „Pakt für die Zukunft“, der den notwendigen Transformationsprozess untermauert.

Dank des massiven Ausbaus von Erneuerbaren Energien, Speichertechnologien und Elektromobilität könnte der Wendepunkt in der globalen Nachfrage nach fossilen Energieträgern erreicht sein oder zumindest kurz bevorstehen.⁴ Geht der exponentielle Anstieg der Investitionen in Erneuerbare Energien, Stromspeicher, Elektromobilität und Wärmepumpen weiter, schrumpft die globale Nachfrage nach Kohle, Öl und Gas sehr bald, vielleicht schon in diesem Jahr. Insbesondere eine Wahl von Donald Trump oder ein großes Konjunkturprogramm in China, das sich auf fossile Infrastruktur stützt, könnten diesen Zeitpunkt allerdings verzögern. Die Staaten der OPEC-plus, etwa Saudi Arabien und Russland, und Unternehmen wie Koch Industries und Exxon arbeiten sehr strategisch daran, das fossile Geschäftsmodell noch zu verlängern.

Sobald allerdings „gesellschaftliche Kippunkte“ überschritten sind, beschleunigt sich sehr wahrscheinlich die globale Energiewende. In China haben Zukunftstechnologien bald einen so großen Anteil am Wirtschaftswachstum, dass ein politisches Abwürgen der Energiewende kaum noch vorstellbar ist. In den USA zeigt sich selbst in von der fossilen Lobby geprägten Staaten wie Texas, dass Erneuerbare Energien an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen. Sobald in Europa die Schwerindustrie mehrere Milliarden in die Energiewende investiert hat, muss sie diese aus Eigeninteresse weiter unterstützen. Vieles spricht dafür, dass solche Kippunkte in den nächsten Jahren überschritten werden und sich dann gegenseitig weiter antreiben.

Schulden abbauen, Klimaschutz ermöglichen

Die Transformation erfolgt jedoch ungleich, denn sie konzentriert sich bislang auf die zwanzig größten Volkswirtschaften. So hat Bayern mehr Solarkapazität installiert als der gesamte afrikanische Kontinent.⁵ Der größte Bremser einer schnelleren Energiewende im Globalen Süden sind die hohen Kapitalkosten. Fehlende Rahmenseetzungen, etwa für den Strommarkt oder zum Brechen von Monopolen, und hohe Zinssätze stehen den notwendigen Investitionen trotz wettbewerbsfähiger Technologiekosten im Weg.

4 Bond, K., Butler-Sloss, S., Walter, D., 2024, [The Cleantech Revolution. It's exponential, disruptive, and now](#) (letzter Aufruf: 21.10.2024).

5 Für Bayern siehe: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, 2024, [Landesentwicklung und Energie, Bayerische Erneuerbare-Energien-Strategie Energieplan Bayern 2040](#); für Afrika siehe: IRENA, 2024, [Renewable capacity statistics 2024](#).

Der hohe Verschuldungsgrad vieler Länder – viele zahlen mehr für den Schuldendienst als für Bildung und Gesundheit – reduziert die Kapazität, in Klimaschutz und Anpassung zu investieren, weiter. Verluste und Schäden (engl.: Loss and Damage, L&D) aus Extremwetterereignissen und damit zusammenhängenden Kosten für Wiederaufbau vergrößern die Herausforderung zusätzlich. Dies verdeutlicht die Bedeutung der diesjährigen COP, bei der das neue Klimafinanzierungsziel für die Zeit nach 2025 beschlossen werden soll. Herausfordernd ist, dass Finanzministerien oft in den Verhandlungen fehlen. Die brasilianische G20-Präsidentschaft probiert dies durch ihre „Task Force Clima“ zu überbrücken, indem sie Finanz- und Umweltminister:innen zusammenbringt. Dieser Versuch zeigt, wie schwierig es ist, die Agenden aus Klimarahmenkonvention (engl.: United Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) und Finanzministerien sowie Zentralbanken zusammenzuführen. Dabei sind Finanzministerien und Zentralbanken entscheidend, um die Klimakrise zu bewältigen.

Der multilaterale Prozess des UNFCCC hat es geschafft, den geopolitischen Herausforderungen der vergangenen Jahre zu trotzen. Ob dies so bleiben wird, ist noch offen. Insbesondere der Ausgang der US-Wahlen in diesem Jahr wird Auswirkungen auf den Prozess haben – positiv oder negativ.

1.2 Klimafinanzierung als wichtigster Agendapunkt der COP29

Die Klimafinanzierung steht im Fokus der COP29. Nach mehrjährigen Verhandlungen zum neuen Klimafinanzierungsziel für die Zeit nach 2025 (New Collective Quantified Goal on Climate Finance, NCQG) sollen diese in Baku abgeschlossen werden. Das Ziel löst das Versprechen von Industrieländern ab, 100 Milliarden US-Dollar jährlich für Länder des Globalen Südens bereitzustellen. Dieses gilt für den Zeitraum 2020 bis 2025. Allerdings wurde es mit zweijähriger Verzögerung erstmals 2022 erreicht. Aufgrund der knapper werdenden Budgets für Klimafinanzierung in Industrieländern ist jedoch keinesfalls gesichert, dass das Versprechen auch für die Jahre 2023 bis 2025 eingehalten werden wird. Dies ist aus zwei Gründen hoch problematisch: Auf der einen Seite ist die Klimafinanzierung die Hauptzutat für Vertrauen im Verhandlungsprozess. Erodierendes Vertrauen macht die Klimaverhandlungen zunehmend schwieriger. Auf der anderen Seite brauchen viele Länder des Globalen Südens die Sicherheit, dass sie bei ihren Anstrengungen, Klimaschutz zu betreiben, sich an den Klimawandel anzupassen und mit den klimawandelbedingten Verlusten und Schäden umzugehen, unterstützt werden. Entsprechend groß können die Auswirkungen fehlender Klimafinanzierung auf das Ambitionsniveau der Länder sein. Die Industrieländer tragen eine ethisch-moralische Verpflichtung, Unterstützung zu leisten. Schließlich sind sie es, die den Klimawandel größtenteils verursacht haben.

Die Verhandlungen zum neuen Klimafinanzierungsziel sind herausfordernd, denn sie gehen über die Frage der Klimafinanzierung weit hinaus. Diese Diskussionspunkte stehen im Mittelpunkt:

1. Wie werden die gemeinsame, aber sich unterscheidende Verantwortung und jeweiligen Kapazitäten (Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities, CBDR+RC) verstanden? Was bedeutet in diesem Zusammenhang „Equity“? Welche Länder sind über 30 Jahre nach dem Gipfel in Rio, in dem sich die UNFCCC begründet, eigentlich Industrie- und Entwicklungsländer?
2. Steht der Umgang mit durch den Klimawandel bedingten Verlusten und Schäden auf einer Stufe mit Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, wenn es um Finanzierungsfragen geht?
3. Was zählt überhaupt alles als Klimafinanzierung? Müssen dazu alle Finanzflüsse und Investitionen betrachtet werden? Oder sollte Klimafinanzierung nur aus Zuschüssen und stark vergünstigten Krediten bestehen?

Wegen dieser komplexen Fragestellungen, eines seit Jahren erodierenden Vertrauens, einer angespannten geopolitischen Lage und einer nicht ideal vorbereiteten COP29-Präsidentschaft wird die Klimakonferenz eine der herausforderndsten seit Jahren werden. Wie sieht unter diesen Bedingungen eine erfolgreiche COP aus? Eine erfolgreiche COP muss ein neues Klimafinanzierungsziel festlegen, das ...

- ... eine Klimafinanzierungsarchitektur entwickelt, die Vertrauen, Sicherheit und ausreichende Finanzierung für die nächsten Jahrzehnte sichert;
- ... den Bedarfen und Prioritäten der Entwicklungsländer gerecht wird;
- ... Minderung, Anpassung und den Umgang mit Verlusten und Schäden gleichermaßen einbezieht;
- ... all jene Länder, die die Verantwortung und Kapazität haben, zur Klimafinanzierung beizutragen, dazu auch verpflichtet;
- ... Unterstützung durch öffentliche Gelder ins Zentrum stellt, aber auch die Notwendigkeit aller Finanzflüsse und Investitionen für die Erreichung der langfristigen Klimaziele des Pariser Abkommens einbezieht;
- ... neue Quellen für die Finanzierung von Klimamaßnahmen identifiziert und in das Ziel einbezieht;
- ... die Ambiguität bei Transparenz und Rechenschaft in der Klimafinanzierung reduziert.

1.3 Triple-COP-Jahr

Die kommenden Jahre sind entscheidend, um das Pariser Abkommen und den Globalen Biodiversitätsrahmen (Global Biodiversity Framework, GBF) kohärent umzusetzen. 2024 als Triple-COP-Jahr und 2025 mit der Klimakonferenz in Brasilien (COP30) bieten hier große Chancen. Mit Triple-COP-Jahr ist gemeint, dass neben der UNFCCC-COP29 in Baku in diesem Herbst und Winter auch die COP16 des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD) und die COP16 des Übereinkommens zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UN Convention to Combat Desertification, UNCCD) stattfinden.

Diese drei Prozesse müssen stärker zusammengedacht werden, um Synergien zwischen dem Schutz des Klimas, der Böden und der Biodiversität zu nutzen und alle Maßnahmen am 1,5°C-Limit auszurichten. Der gemeinsam mit indigenen Gruppen zu organisierende Schutz der Regenwälder – etwa in Lateinamerika, im Kongo und in Indonesien – ist ein wichtiges Thema für alle drei Bereiche.

Erste Schritte wurden im Klimaprozess gegangen: Bei der COP28 in Dubai wurde die Rolle der Natur erstmals verankert und klare Bezüge zur CBD wurden in einem Abschlussdokument reflektiert. Auch die Bedeutung effizienter Ressourcennutzung und der Kreislaufwirtschaft für den Klimaschutz fand Eingang in die Erklärung.

1.4 Aserbaidtschan: Menschenrechte und Zivilgesellschaft im COP-Gastgeberland

Was die COP29 liefern muss

Menschenrechte und Zivilgesellschaft stärken: Angesichts der besorgniserregenden Menschenrechtslage in Aserbaidtschan fordern wir, dass die COP29 ein Forum für freien Meinungs austausch bietet und die Stimmen der Zivilgesellschaft respektiert werden – auch außerhalb der Konferenztanlagen.

Aserbaidtschan übernimmt den Vorsitz der diesjährigen COP. Das ist kein Zufall: Für die Rotation des COP-Vorsitzes zwischen fünf festgelegten UN-Regionen gibt es einen festen Zeitplan – und 2024 ist Osteuropa an der Reihe. Mehrere Länder dieser Gruppe bewarben sich. Dass Aserbaidtschan das Rennen machte, hat vor allem zwei Gründe. Zum einen gab es wegen des russischen Angriffs auf die Ukraine geopolitisch begründete Blockaden gegen andere Bewerberländer. Zum anderen kam es zu einer überraschenden Einigung zwischen Armenien und Aserbaidtschan im militärischen Konflikt um die Region Bergkarabach. Das war eine wichtige Voraussetzung, damit sich die anderen osteuropäischen Länder hinter Baku als Ausrichtungsort für die COP29 stellen konnten.

Aserbaidtschan hat den Krieg um Bergkarabach unter anderem begonnen, weil dort viele für die globale Energiewende wichtige Rohstoffe liegen. Es gab bereits erste Konferenzen, um diesen neuen Schatz zu vermarkten. Zugleich unterdrückt die Regierung von Aserbaidtschan massiv ihre Zivilgesellschaft. Viele unserer Kolleg:innen dort sitzen im Gefängnis oder mussten fliehen.

Zum dritten Mal in Folge richtet ein autoritäres Land des fossilen Lagers die COP aus. Dies kann zwar transformative Signale in diese Länder senden, es ist aber ein besorgniserregender Trend. Wir hoffen, dass das UN-Klimasekretariat eine (auch vor Abhörmaßnahmen) sichere und faire COP garantieren kann.

Aserbaidtschans Wirtschaft basiert zu einem großen Teil auf fossilen Brennstoffen. Öl, Gas und Ölprodukte machen über 90 % der Exporteinnahmen und etwa 50 % des Staatshaushalts aus – und das Land plant, seine Öl- und Gasproduktion über das nächste Jahrzehnt um fast ein Drittel zu steigern.⁶ Durch die westlichen Boykottmaßnahmen gegen Russland ist Aserbaidtschan vor allem als Gaslieferant für Europa stärker in den Fokus gerückt. Bis 2027 sollen sich laut einem bilateralen Abkommen von 2022 die Erdgasimporte in die EU mehr als verdoppeln.⁷

Aserbaidtschan will auch moderat Erneuerbare Energien ausbauen: Das Land verfolgt das Ziel, die installierte erneuerbare Stromerzeugung aus Solar- und Windkraft von 16,5 % im Jahr 2022 auf 30 % im Jahr 2030 zu steigern.

Auch aus Menschenrechtssicht gibt es erhebliche Bedenken gegen Aserbaidtschan als Gastgeber einer internationalen Konferenz. Die Menschenrechtsorganisation Freedom House stuft das Land, in dem zehn Millionen Menschen leben, als „nicht frei“ ein.⁸ Die Regierung unterdrückt seit langem und nachweislich die unabhängige Zivilgesellschaft, etwa indem sie die Rechte auf freie Meinungsäußerung, Vereinigungsfreiheit und friedliche Versammlungen einschränkt. Der aserbaidtschanische COP29-Vorsitz verspricht zwar, alle Stimmen zu hören, doch die Repressionen gegen zivilgesellschaftliche Akteur:innen und kritische Medienvertreter:innen haben zugenommen.

6 IEA, 2022, [Implementing a Long-Term Energy Policy Planning Process for Azerbaijan: A Roadmap](#) (letzter Aufruf: 21.10.2024).

7 Reuters, 2022, [EU signs deal with Azerbaijan to double gas imports by 2027](#) (letzter Aufruf: 21.10.2024).

8 Freedom House, 2024, [Azerbaijan – Country Profile](#) (letzter Aufruf: 21.10.2024).

Verhaftungen, willkürliche Inhaftierung und strafrechtliche Verfolgung von mehr als einem Dutzend zivilgesellschaftlicher Aktivist:innen und Journalist:innen erinnern an frühere internationale Veranstaltungen in Aserbaidschan, etwa den Eurovision Song Contest 2012.⁹ Um ihre Wirksamkeit zu gewährleisten, muss die COP29 ein Forum für freien Meinungs austausch bieten, das auch zivilgesellschaftliche Akteur:innen einbezieht, die die treibende Kraft für Klimagerechtigkeit und Menschenrechte sind. Aserbaidschan und das UN-Klimasekretariat müssen garantieren, dass alle Menschenrechte sowohl innerhalb als auch außerhalb des Veranstaltungsgeländes geschützt und geachtet werden. Dazu gehören das Recht auf freie Meinungsäußerung und das Recht, sich friedlich zu versammeln.

Als Gastgeberland hat Aserbaidschan die Konferenz bislang kaum politisch vorbereitet. Es ist daher unklar, wie gut die Präsidentschaft aufgestellt ist, um ambitionierte Lösungen zu erwirken. Das Land kündigte eine Vielzahl von Initiativen an, die aber vor allem darauf abzielen, existierende Initiativen zusammenzuführen. Mukhtar Babayev, der Umweltminister Aserbaidschans, ist COP-Präsident. Vor seiner Zeit als Umweltminister arbeitete er 26 Jahre lang bei dem staatlichen Öl- und Gaskonzern SOCAR, seit 2007 leitete er die Umwelta Abteilung des Unternehmens.

⁹ Amnesty International, 2024, [Azerbaijan: The Human Rights Situation in Azerbaijan ahead of COP29](#); The Guardian, 2024, [Azerbaijan accused of media crackdown before hosting COP29](#) (letzter Aufruf: 21.10.2024).

2 Politische Knackpunkte der COP29

2.1 Klimafinanzierung

Was die COP29 liefern muss

Klimafinanzierung stärken: Wir brauchen ein neues, faires und umfassendes Klimafinanzierungsziel für die Zeit nach 2025. Entwicklungsländer brauchen die Sicherheit, dass die Weltgemeinschaft sie unterstützt – bei der Transformation, bei der Anpassung an den Klimawandel und beim Umgang mit klimawandelbedingten Verlusten und Schäden.

Das neue Klimafinanzierungsziel (NCQG)

Die Klimafinanzierung steht im Zentrum dieser COP. Ein neues Klimafinanzierungsziel (NCQG; siehe auch S. 8) löst nach 2025 das existierende 100-Milliarden-US-Dollar-Versprechen ab. Die Verhandlungen zum NCQG finden nach einem dreijährigen Verhandlungsprozess ihren Abschluss. Trotz des langen Vorlaufs sind noch immer eine Vielzahl der Verhandlungsfragen offen. Klar ist immerhin, dass das Ziel sowohl quantitative als auch qualitative Elemente haben soll.

Die Gründe für diesen limitierten Fortschritt sind vielfältig. Zentral ist, dass das Vertrauen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern im Verhandlungsprozess in den vergangenen Jahren immer weiter abgenommen hat. Dies ist unter anderem der nur verzögerten Erfüllung des 100-Milliarden-US-Dollar-Versprechens durch die Industrieländer sowie Schwächen in Transparenz und Rechnungslegung geschuldet. Gleichzeitig werden im Rahmen des NCQG Fragen diskutiert, die deutlich über die Klimafinanzierung hinausgehen. Grundsätzlich ist klar, dass die Bedarfe der Entwicklungsländer zur Bewältigung der Klimakrise um ein Vielfaches höher sind als die bisher zugesagten 100 Milliarden US-Dollar. Zudem nehmen klimawandelbedingte Verluste und Schäden zu, die nicht in den 100 Milliarden enthalten waren. Bei knapper werdenden öffentlichen Mitteln geht es damit auch darum, wofür welche Art von Klimafinanzierung genutzt wird. Beim Klimaschutz kann der Privatsektor perspektivisch eine große Rolle spielen. Bei Anpassungsmaßnahmen bleibt sein Beitrag jedoch vermutlich gering, und beim Umgang mit Verlusten und Schäden wird er komplett ausfallen. Ohne ausreichende Klimafinanzierung sehen sich Entwicklungsländer jedoch kaum in der Lage, neue und ambitioniertere Klimaschutzziele (Nationally Determined Contributions, NDCs) zu formulieren. Vor diesem Hintergrund müssen die NCQG-Verhandlungen eine Reihe offener Fragen auf der COP29 beantworten.

Welcher Zeitrahmen gilt für das Ziel? Entwicklungsländer tendieren zu 2030, mit einer anschließenden Überprüfung. Industrieländer sprechen eher von 2035. Idealerweise legt das Ziel die Grundlage für die Klimafinanzarchitektur in den nächsten Jahrzehnten. Das heißt auch, dass es eine Überprüfung geben muss, um das Ziel an sich ändernde Bedarfe der Entwicklungsländer anzupassen. Gleichzeitig darf ein solcher Prozess nicht zu Dauerverhandlungen führen.

Mit dem Zeitrahmen hängt das quantitative Ziel eng zusammen. Verschiedene Entwicklungsländer fordern zwischen 1 und 1,3 Billionen US-Dollar jährlich, wobei unklar bleibt, wie viel davon aus den öffentlichen Haushalten der Industrieländer kommen soll. Diese haben sich bisher nicht positioniert, sondern lediglich unverbindlich auf den Bericht der Internationalen Expertengruppe für Klimafinanzierung¹⁰ verwiesen. Dieser sieht vor, dass 1 Billion US-Dollar aus internationalen öffentli-

10 Bhattacharya, A., 2023, [A climate finance framework: decisive action to deliver on the Paris Agreement – Summary](#) (letzter Aufruf: 21.10.2024).

chen und privaten Mitteln bis 2030 in Entwicklungsländer fließen sollen. Über die endgültige Summe (das Quantum) wird vermutlich in letzter Minute entschieden. Klar ist, dass sie deutlich über den 100 Milliarden US-Dollar liegen muss, um den Bedarfen der Entwicklungsländer gerecht zu werden.

Wie hoch das Quantum ausfallen kann, hängt auch davon ab, wer dazu beitragen soll. Zwei Aspekte sind Anstoß dieser Diskussion. Anders als die UNFCCC kennt das Pariser Abkommen keine Annexe mit Listen, sondern spricht von Industrie- und Entwicklungsländern. Des Weiteren haben sich seit der Festlegung der Annexe die globalen Realitäten verschoben. Mehr Länder haben mittlerweile ein hohes Wohlstandsniveau erreicht und verursachen erhebliche Pro-Kopf-Emissionen. Gleichzeitig gibt es Länder, auf die beides zutrifft (hohe Emissionen und hohes Wohlstandsniveau), die aber sehr stark von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen sind. Somit ist unklar, welche neuen Länder beitragen sollten. Unabhängig davon wird es ein ambitioniertes NCQG nur geben, wenn die traditionellen Geber sich deutlich dazu bekennen, weiter voranzugehen, und wenn jene, die in der Vergangenheit nicht genug gemacht haben – speziell die USA –, bereit sind, deutlich mehr zuzusagen. Neue Geber sollten sich dazu bekennen, ihre bisherigen Anstrengungen – es gibt schon erhebliche Süd-Süd-Klimafinanzierungsflüsse – freiwillig auszuweiten und darüber im Rahmen der UNFCCC zu berichten. Letzteres erfolgt bisher nicht. Besonders die sogenannten „Carbon Majors“, also die größten Öl-, Gas-, Kohle- und Zementproduzierenden, sollten zukünftig ihren Beitrag leisten.

Gerade wenn es darum geht, Mittel für den Umgang mit klimawandelbedingten Verlusten und Schäden bereitzustellen, müssen Carbon Majors einen Beitrag leisten. Während sich das Pariser Abkommen bei der Klimafinanzierung ursprünglich nur auf Klimaschutz und Anpassung konzentrierte, hat sich die Bedeutung von Verlusten und Schäden seit 2015 stark verändert. Innerhalb der Verhandlungen gibt es nach jahrelanger Blockade endlich einen dezidierten Fonds zur Bewältigung von Verlusten und Schäden. Gleichzeitig haben sich die Verluste und Schäden weiter intensiviert. Deshalb müssen sie als dritte Säule neben Minderung und Anpassung im NCQG gleichberechtigt verankert werden. Dies priorisiert die Bedürfnisse der Verwundbarsten.

Offen ist dabei, ob es für Verluste und Schäden sowie für Anpassung spezielle Unterziele geben wird. Die Erfahrung mit dem 100-Milliarden-US-Dollar-Versprechen zeigt, dass die Anpassungsfinanzierung deutlich hinter der Klimaschutzfinanzierung zurückblieb. Das in Glasgow verabschiedete Ziel, die Finanzierung für Anpassung bis 2025 gegenüber 2019 zu verdoppeln, soll dieses Versäumnis reduzieren. Noch ist unklar, ob das Verdopplungsziel eingehalten wird. Wenn jetzt ein neues Klimafinanzierungsziel festgelegt wird, sollten Unterziele dafür sorgen, dass Klimafinanzierung – insbesondere die öffentliche und stark vergünstigte – zielgerichtet eingesetzt wird. Angesichts der Erfahrungen der Vergangenheit und der stark wachsenden Bedarfe sollte das NCQG ein dezidiertes Ziel für Anpassung enthalten. Auch das Pariser Abkommen betont den erhöhten Bedarf an Zuschussfinanzierung für Anpassung. Ein Unterziel für Verluste und Schäden ist schwieriger zu definieren. Wichtig ist, dass das NCQG nicht zu viele Unterziele hat, um die Lenkungswirkung zu bewahren und Vertrauensverluste durch nicht erfüllte Ziele zu vermeiden. Wenn es kein dezidiertes Unterziel für Verluste und Schäden geben sollte, muss anderweitig gewährleistet werden, dass ausreichend Klimafinanzierung für den Umgang mit Verlusten und Schäden bereitsteht. Dies könnte beispielsweise durch Zusagen für ambitionierte und regelmäßige Wiederauffüllungen der multilateralen Klimafonds, darunter der für Verluste und Schäden, im NCQG verankert werden.

Anpassung und der Umgang mit Verlusten und Schäden erfordern vor allem Zuschüsse und stark vergünstigte Kredite. Beim Klimaschutz wird das Instrumentarium vielfältiger sein. Diskutiert wird noch, ob sich das NCQG im Kern nur auf öffentliche Mittel beschränkt oder auch private Mittel einbezieht, die durch öffentliche Gelder mobilisiert werden. Industrieländer fordern außerdem ein weitreichenderes Investitionsziel, das alle klimarelevanten Investitionen betrachtet. Während es sinnvoll ist, dass alle klimarelevanten Finanzflüsse betrachtet werden, muss aus dem NCQG hergehen, dass Industrieländer und jene neuen Geber, die in der Lage sind beizutragen, für einen

starken Kern an öffentlichen Mitteln sorgen. Wenn dies gegeben ist, kann ein größerer Rahmen eines Investitionsziels hilfreich sein, um die gesamten Investitionsflüsse zu verschieben.

Seit jeher mangelt es der Klimafinanzierung an Transparenz und Rechenschaft. Das weckt Bedenken, dass die berichtete Klimafinanzierung deutlich über dem eigentlichen Beitrag liegt. Die bestehende Definition von Klimafinanzierung ist so weit, dass sie keine Wirkung entfaltet; die Berichterstattung war bisher wenig vergleichbar. Dieses Jahr müssen die Länder nun erstmals ihre zweijährigen Transparenzberichte einreichen, die die Vergleichbarkeit erhöhen sollten. Um die verschiedenen Aspekte des NCQG ordentlich abzubilden, sollte es mindestens festlegen, dass die Ergebnisse der NCQG-Verhandlungen in der Revision der Transparenzvorgaben abgebildet werden.

Während dies die kontroversesten Punkte sind, sollte das NCQG weitere Aspekte abdecken, um die Qualität zu erhöhen und Möglichkeiten zu schaffen, dass die Klimafinanzierung weiter ausgeweitet werden kann:

Klimafinanzierung ist für viele der Verwundbarsten schwer zugänglich. Die Anforderungen sind oft komplex und variieren erheblich je nach Geber. Noch immer fließt der Großteil der Klimafinanzierung über Dritte – statt direkt an Akteur:innen im Globalen Süden. Das NCQG sollte die Harmonisierung der Zugangsbedingungen vorantreiben und den Ländern des Globalen Südens den direkten Zugang zur Klimafinanzierung ermöglichen. Lokale Institutionen haben das beste Verständnis für die Umstände vor Ort, können oftmals schneller agieren und reduzieren durch den Verzicht auf internationale Akteur:innen die Transaktionskosten.

Weitere Hemmnisse verzögern die Transformation, insbesondere limitierter fiskalischer Spielraum. Ursachen dafür sind vor allem fehlende nationale Finanzmittel, eine hohe Schuldenlast und Kapitalkosten, die auf die Vielzahl paralleler Krisen und ein dysfunktionales internationales Finanzsystem zurückzuführen sind. Hierunter fallen ebenso fossile Subventionen und andere Rahmenbedingungen, die förderlich oder hinderlich sein können, oder auch Handelsfragen. Das NCQG sollte diese Faktoren berücksichtigen und die Grundlage dafür schaffen, dass zukünftig vertieft zu diesen Themen gearbeitet werden kann.

Um den Gesamtbetrag der Klimafinanzierung in Zeiten knapper Budgets zu erhöhen, werden sogenannte innovative Finanzinstrumente eine wichtige Rolle spielen, die insbesondere im Rahmen der Reform der Internationalen Finanzarchitektur eine Schlüsselrolle spielen:

1. Reform der Multilateralen Entwicklungsbanken;
2. Reform des Internationalen Währungsfonds und der Schuldenarchitektur;
3. Einführung neuer Steuern und Abgaben, die auf dem Verursacherprinzip basieren.

Während die UNFCCC, und damit das NCQG, für diese Prozesse kein direktes Mandat hat, kann das NCQG wichtige Signale für den Reformprozess senden und eine Perspektive für neue und zusätzliche Mittel eröffnen.

Abschließend sollte das NCQG deutlichen Bezug auf die Langfristziele des Pariser Abkommens nehmen. Um das 1,5°C-Limit einzuhalten, muss es besonders jene Vorreiterländer unterstützen, die trotz knapper Mittel bereit sind, aus der Förderung von fossilen Energieträgern auszusteigen. Hinsichtlich des globalen Anpassungsziels (engl.: Global Goal on Adaptation, GGA) fehlt bisher eine klare Verbindung mit den Finanzthemen. Das NCQG muss fest mit dem GGA verankert werden. Das oben erwähnte Unterziel für Anpassung muss mit den bedarfsorientierten Zielen des GGA zusammenpassen.

Anpassungsfinanzierung

Die Anpassungsfinanzierung hinkt seit Jahren dem erklärten Ziel hinterher, Klimaschutz und Anpassung ausgewogen zu finanzieren. Die zusätzlich bei der COP26 gemachte Verdopplungszusage verspricht zwar Fortschritte, aber es bleibt unklar, ob sie erfüllt wird. Politisch litt die Anpassungsfinanzierung in den vergangenen Jahren auch unter dem starken Fokus auf die Finanzierung für den Umgang mit Verlusten und Schäden.

Deshalb wird bei der COP29 ein Hauptaugenmerk auf der Anpassungsfinanzierung liegen. Hierzu passt auch der Fokus der aserbaidjanischen Präsidentschaft auf die Belange von auf kleinen Inseln gelegenen Entwicklungsländern (engl.: Small Island Developing States, SIDS) und den am wenigsten entwickelten Ländern (engl.: Least Developed Countries, LDCs). Bei der COP28 waren es insbesondere die Zusagen für den Fonds zur Bewältigung von Verlusten und Schäden, die zu Beginn für eine positive Grunddynamik in den Verhandlungen gesorgt haben. Ein ähnliches Paket für Anpassungsfinanzierung könnte für die notwendige positive Dynamik bei den NCQG-Verhandlungen sorgen. Im Zentrum dieser Anstrengungen sollte der Anpassungsfonds (engl.: Adaptation Fund, AF) stehen. Dieser zeichnet sich seit Jahren durch Best Practices sowie innovative Ansätze in der Klimafinanzierung aus. Trotz dieser Erfahrungswerte und großer Beliebtheit bei den Ländern des Globalen Südens konnte der Anpassungsfonds 2023 nicht einmal das bereits verhandelte Mobilisierungsziel erreichen. Dies darf sich nicht wiederholen. Die Industrieländer sollten das diesjährige Mobilisierungsziel deutlich übertreffen und sich zusätzlich zu mehrjährigen Beiträgen verpflichten. Die Einjährigkeit vieler Beiträge von Gebern limitiert bisher die Möglichkeiten des Fonds erheblich.

Zusagen zum Anpassungsfonds (2023)

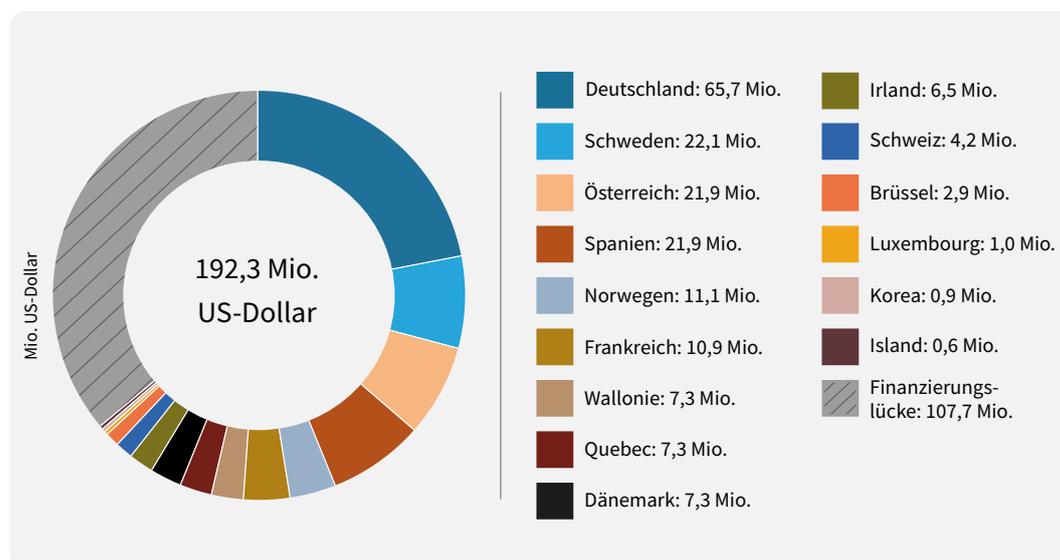


Abbildung 2: Überblick über die Zusagen zum Anpassungsfonds im Jahr 2023; Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Daten des Anpassungsfonds.

Das hochrangige Minister:innentreffen zur Verdopplungszusage sowie die Verhandlungen zum GGA bieten ebenfalls die Möglichkeit, die Anpassungsfinanzierung zu stärken. Beim GGA gilt das insbesondere für die Entscheidung, welche Indikatoren zukünftig für die Anpassungsfinanzierung besonders relevant sein sollen. Im Rahmen des Minister:innentreffen sollten die Industrieländer zumindest den Raum für mögliche Zusagen nutzen, sofern sie dies nicht bereits zuvor getan haben, und sich für ein dezidiertes Anpassungsunterziel im NCQG aussprechen.

Betrachtung weiterer Finanzflüsse

Ein großer Streitpunkt bei den Klimaverhandlungen ist seit Jahren das Verhältnis zwischen der Klimafinanzierung nach Artikel 9 des Pariser Abkommens und dem Langfristziel, die gesamten Finanzflüsse klimaresilient und am 1,5°C-Limit (Artikel 2.1c) auszurichten. Die wichtigste Streitfrage ist hier, ob eine Umsetzung des Artikels 2.1c zu einer Aufweichung der Verantwortung von Industrieländern in der Klimafinanzierung führen könnte. Um sich dazu auszutauschen, wurde in Scharm El-Scheich ein Dialog eingeführt, der in Dubai verlängert wurde. Allerdings hat er kein entscheidungswirksames Mandat – und ist somit zahnlos. Die Zukunft des Dialogs wird eng mit den Ergebnissen der NCQG-Verhandlungen zusammenhängen. Viele Akteur:innen sehen eine starke Überschneidung mit den im NCQG diskutierten Hemmnissen und fördernden Elementen. Auch ein mögliches Investitionsziel steht im engen Zusammenhang. Um zukünftig relevant zu sein, müssen die Verhandlungsparteien dem Dialog nach Abschluss eines erfolgreichen NCQG mehr Relevanz beimessen. Denkbar wäre, basierend auf den Erfahrungen mit Verlusten und Schäden, ihn wie den Glasgow-Dialog zu Verlusten und Schäden in einen entscheidungsfähigen Tagesordnungspunkt zu verwandeln.

2.2 Anpassung

Was die COP29 liefern muss

Indikatoren zur Anpassung an den Klimawandel entwickeln: Die COP29 muss sicherstellen, dass klare, skalierbare und umfassende Indikatoren als Teil des globalen Anpassungsziels entwickelt werden. Dazu sollten auch Indikatoren zur Anpassungsfinanzierung gehören. Nur so lassen sich Fortschritte verfolgen, Lücken schließen und das Geld aus der Klimafinanzierung dahin lenken, wo es wirkt. Dafür muss eine klare Verbindungen zwischen dem globalen Anpassungsziel und dem neuen globalen Klimafinanzierungsziel geschaffen werden.

Die Klimakrise hat sich im Jahr 2024 dramatisch verschärft. Überschwemmungen, Dürren und Hitzewellen treten mit einer noch nie dagewesenen Heftigkeit auf, selbst in Regionen, die bisher von solchen Extremereignissen verschont blieben. Extremwetterereignisse beherrschen inzwischen regelmäßig die Schlagzeilen und erinnern uns täglich daran, wie dringend notwendig Anpassung an die Klimafolgen weltweit ist. Andererseits zeigen Anpassungsmaßnahmen an Extremwetterereignisse vielerorts Erfolge: Die Zahl der Toten durch solche Katastrophen nahm in den letzten Jahren deutlich ab. Hier zeigt sich, wie gut angelegt internationale Finanzierung für Anpassung ist, denn dieses Geld verringert menschliches Leid, dämpft Krisen ein, stabilisiert gefährdete Regionen und reduziert das Risiko von erzwungener Flucht.

Auf der COP28 in Dubai wurde mit der Verabschiedung des GGA (siehe auch S. 15), das als „UAE Framework for Global Climate Resilience“ bezeichnet wird, ein wichtiger Schritt zur Qualitätssicherung von Anpassungsmaßnahmen getan. In diesem Rahmen wurden elf Anpassungsziele festgelegt, die sich in sieben thematische Ziele (Wasser, Ernährung und Landwirtschaft, Gesundheit, Ökosysteme und biologische Vielfalt, Armut und Lebensunterhalt sowie Infrastruktur und kulturelles Erbe) und vier dimensionale Ziele (Folgen- und Vulnerabilitätsbewertung, Planung, Implementierung sowie Messung, Evaluierung und Lernen) gliedern und auf den iterativen Anpassungszyklus abgestimmt sind. Um die Anpassungsziele genauer zu definieren, Maßnahmen gezielter planen und Fortschritte bei der Erreichung des GGA messen zu können, wurde das zweijährige VAE-Belém-Arbeitsprogramm gestartet. Es konzentriert sich auf die Identifikation bestehender und die Entwicklung neuer Indikatoren für die elf GGA-Ziele. Bis zur COP30 soll

die Entwicklung der Anpassungsindikatoren abgeschlossen sein. Die Indikatoren sollen helfen, Vulnerabilität zu senken, Anpassungskapazitäten zu stärken, Maßnahmen in Qualität, Reichweite und Langlebigkeit zu verbessern und somit langfristig gesamtgesellschaftliche Resilienz aufzubauen. Dabei unterstützt Anpassung das Erreichen der Ziele für nachhaltige Entwicklung (engl.: Sustainable Development Goals, SDGs), verbessert Lebensbedingungen und stabilisiert Märkte bis hin zu Lieferketten und ganzen Regionen.

Die Erkenntnisse aus der Kartierung und Zusammenstellung von Indikatoren im Anschluss an die Zwischenverhandlungen (SB60) in Bonn im Juni 2024 haben gezeigt, dass bestehende Rahmenwerke wie die SDGs und das Sendai-Rahmenwerk¹¹ zwar einen wertvollen Ausgangspunkt bieten, aber noch erhebliche Lücken in Bezug auf die Planung von Maßnahmen und Messung von Anpassungsfortschritt aufweisen. So mangelt es beispielsweise bei den dimensionalisierten Zielen in vielen Entwicklungsländern an Indikatoren für Planung, Monitoring und Bewertung im Vergleich zur Umsetzung. Außerdem neigen die aktuellen Rahmenwerke dazu, quantitative Indikatoren (z. B. Anzahl der von Dürre betroffenen Haushalte) zu bevorzugen, während qualitative Aspekte (z. B. Wahrnehmung der Anpassungsfähigkeit an die Trockenheit durch die Gemeinschaft) unterrepräsentiert und sogar umstritten bleiben. Dabei sind komplementäre qualitative Indikatoren wichtig, um z. B. die Akzeptanz und Ownership durchgeführter Maßnahmen, deren wahrgenommene Effektivität oder geschätzte Relevanz für Zukunftsperspektiven abzudecken. Die Gruppe der LDCs berichtete aber, dass von den 944 vorhandenen Indikatoren aus ihren nationalen Anpassungsplänen (engl.: National Adaptation Plans, NAPs) und nationalen Klimazielen (Nationally Determined Contributions, NDCs) fast 80 % quantitative Indikatoren sind. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass sich mehr als 89 % der Indikatoren auf die Bewertung der Anpassungskapazität konzentrieren und die kritischen Bereiche der Verringerung der Vulnerabilität und des Aufbaus von Widerstandsfähigkeit unzureichend bleiben. Ausgehend von der Erkenntnis, dass eine wirksame Anpassung mehr als nur technische Lösungen erfordert, müssen die neuen Indikatoren nicht nur die technischen Dimensionen erfassen, sondern auch die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Faktoren, die die Anpassungsergebnisse beeinflussen. Nur dieser breitere Ansatz stellt sicher, dass der gesamte Umfang der Anpassungsbemühungen gemessen wird und die Komplexität der Herausforderungen und die vielschichtige Natur des Aufbaus von Widerstandsfähigkeit widerspiegelt werden.

Die Entscheidung, welches Gremium die anstehenden Arbeiten leiten wird – ob das Anpassungskomitee oder eine Ad-hoc-Sachverständigengruppe – wird von Bedeutung sein. Jede Option hat ihre eigenen Stärken und Herausforderungen, aber eines ist klar: Der Prozess darf nicht übermäßig politisiert werden. Er muss Raum für Praktiker:innen und Gemeinschaften an vorderster Front schaffen, denn ihre Erfahrungen liefern entscheidende Erkenntnisse, die in Verhandlungen von oben nach unten fehlen. Indikatoren sollten praktische Instrumente sein, die den Beteiligten helfen, echte Fortschritte zu verfolgen und Lücken zu schließen. Darüber hinaus ist die Einbeziehung indigener Wissenssysteme und lokal geleiteter Anpassungsmaßnahmen nicht nur eine Frage der Gerechtigkeit, sondern eine strategische Notwendigkeit. Dieser Bottom-up-Ansatz sollte methodisch sauber in die wissenschaftlichen Rahmenbedingungen integriert werden, die wesentliche Grundlage für die internationalen Klimaverhandlungen sind. Dies führt zu einer angemessenen ernsthaften Prüfung, verhindert aber auch die Übernahme von Erkenntnissen alternativer Wissenssysteme oder veralteter, nicht nachhaltiger Praktiken. Bei der Entscheidung über das leitende Gremium für die anstehenden Arbeiten sollte die Fähigkeit bzw. die potenzielle Fähigkeit des Gremiums, integrative Räume für technische Diskussionen zu ermöglichen und die politische Dynamik der Anpassung zu fördern, im Vordergrund stehen.

Die COP29 wird als „Finanz-COP“ kommuniziert, da die Finanzierung als entscheidender Faktor für wirksame Maßnahmen, auch in der Anpassung, anerkannt wird. Der hochrangige

¹¹ Das Sendai-Rahmenwerk konzentriert sich auf die Verabschiedung von Maßnahmen, die die drei Dimensionen von Katastrophenrisiken (Exposition gegenüber Risiken, Verwundbarkeit und Kapazität sowie die Eigenschaften des Risikos) ansprechen. So sollen die Entstehung neuer Risiken verhindert, bestehende Risiken reduziert und Resilienz erhöht werden.

Minister:innendialog auf der COP29 zur Skalierung der Anpassungsfinanzierung sollte die versprochene Verdoppelung der Anpassungsfinanzierung sicherstellen. Darüber hinaus ist das Fehlen einer klaren Verbindung zwischen Finanzen und dem GGA ein eklatantes Paradoxon, das für eine erfolgreiche COP29 angegangen werden muss. Die Vertragsparteien müssen diesen Moment nutzen, um im Rahmen des NCQG starke finanzielle Ziele festzulegen, die mit den Zielen des GGA übereinstimmen – und somit bedarfsorientiert sind (siehe S. 15). Das ist notwendig, damit die Anpassungsfinanzierung die notwendige Priorität erhält und es zu einer praktischen Umsetzung kommt. In den GGA-Verhandlungen spielt die Finanzierung eine entscheidende Rolle in der breiteren Diskussion über Umsetzungsindikatoren. Ohne die notwendige finanzielle Untermauerung (Means of Implementation, MoI), basierend auf Indikatoren im GGA, droht das GGA, die Kluft zwischen hochgesteckten Zielen der globalen Klimapolitik und der Realität derer, die an vorderster Front von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen sind, zu vertiefen. MoI-Indikatoren sind wichtig, um das Vertrauen in die globale Priorisierung der Anpassung wiederherzustellen und ein klares Mandat für die Bewertung des tatsächlichen Anpassungsbedarfs zu erhalten. Die Erwartung der besonders betroffenen Länder sowie der Zivilgesellschaft an MoI-Indikatoren ist eng mit dem allgemeinen Frust über die lange Zeit nicht eingehaltenen jährlichen Zusagen der Industrieländer zur Klimafinanzierung in Höhe von 100 Milliarden US-Dollar verbunden. Die Einbeziehung von MoI-Indikatoren könnte dazu beitragen, dieses Vertrauensdefizit zu überbrücken und echte Fortschritte zu erzielen.

Noch eine Thema, das in engem Zusammenhang mit dem GGA steht, ist die Aufgabe, die Ergebnisse der ersten globalen Bestandsaufnahme (engl.: Global Stocktake, GST) in solide neue NDCs zu überführen. Diese „NDCs 3.0“ sollten auch Anpassungsziele beinhalten, da der GST die bisherige Umsetzungslücke bei der Anpassung deutlich aufgezeigt hat. Da die Auswirkungen der Klimakrise auf Menschen und Ökosysteme zunehmen, ist es sinnvoll, NAPs, NDCs und GSTs in Bezug auf UNFCCC-Zeitpläne, nationale Planungsdokumente und lokale Umsetzung eng miteinander zu verknüpfen. NAPs können einzeln oder als Teil der neuen NDCs eingereicht werden. Der wichtigste Schritt ist, dass alle Länder Anpassungspläne entwickeln und umsetzen. Bislang haben vor allem die LDCs, die afrikanischen Länder und die SIDS NAPs entwickelt. Für sie ist es am wichtigsten, die finanzielle Unterstützung zu erhalten, die sie für die Umsetzung ihrer Pläne benötigen. Andere Länder – einschließlich reiche Staaten – müssen jetzt eigene Anpassungspläne entwickeln oder diese in ihr NDC 3.0 aufnehmen. Die Hitzewellen, Waldbrände, Wirbelstürme und Überschwemmungen der letzten Monate haben einmal mehr gezeigt, dass auch reichere Länder durch extreme Wetterereignisse gefährdet sind. Auch hier ist insbesondere der ärmere Teil der Bevölkerung betroffen. Deshalb sollten alle Länder ihre Anpassungspläne bis 2025 erstellt haben – ob als NAPs oder im Rahmen der NDCs, ist nicht entscheidend. Es geht darum, Menschen und Ökosysteme auf der ganzen Welt – vor allem die Verletzlichsten – besser als je zuvor zu schützen, wobei die GGA-Ziele als Leitfaden dienen.

2.3 Nationale Klimaziele (NDCs)

Was die COP29 liefern muss

Nationale Klimaziele schärfen: Alle fünf Jahre müssen sich Länder neue nationale Klimaziele setzen – so wurde es im Pariser Klimaabkommen vereinbart. Bisher reichen diese nationalen Klimaziele aber nicht aus. Die COP29 muss politisches Momentum für eine ambitionierte inhaltliche Weiterentwicklung der Klimaziele erzeugen, sodass sie die Welt auf einen 1,5°C-Pfad bringt.

Für die neuen NDCs ist die COP29 ein zentraler Ankerpunkt, sowohl für deren inhaltliche Weiterentwicklung als auch für den politischen Prozess, der diese Entwicklung treibt. Laut Pariser Klimaschutzabkommen sind die Vertragsparteien verpflichtet, alle fünf Jahre neue, ambitioniertere NDCs einzureichen. Zum ersten Mal fand 2023 auf der COP28 der GST statt, bei dem sich alle Länder unter anderem auf die Abkehr von fossilen Brennstoffen einigten. Gleichzeitig zeigte der GST gravierende Mängel bei Ambition, Finanzierung und Implementierung auf.¹² Wenn die aktuellen NDCs zu 100 % umgesetzt werden würden, was nicht sicher ist, würden sie noch immer zu einer katastrophalen Erderwärmung von 2,1–2,8°C führen.¹³ Der GST war damit ein Handlungsauftrag für die Staatengemeinschaft – und hat hoffentlich wichtige Impulse für die Entwicklung neuer NDCs gesetzt.

Wie im GST Synthesis Report¹⁴ erwähnt, haben Nicht-Vertragsparteien darauf gedrängt, beim nächsten GST Querschnittsthemen wie Gender, Menschenrechte und soziale Inklusion zu berücksichtigen. Diese Themen sollten in Zukunft priorisiert werden und Synergien mit internationalen Kooperationsrahmen und relevanten multilateralen Abkommen außerhalb des Pariser Abkommens aufweisen. Die Troika sollte diesen Agenda-Punkten ebenfalls mehr Aufmerksamkeit schenken. Eine erfolgreiche Operationalisierung der GST-Ergebnisse auf der COP29 wird einen Maßstab für den zweiten GST und zukünftige NDC-Zyklen setzen. Obwohl NDCs auf der COP dieses Jahr nicht explizit auf der Verhandlungsagenda stehen, wird doch erwartet, dass eine Reihe von Ländern die internationale Bühne nutzen wird, um ihre NDCs 3.0 vorzustellen. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf der COP-Troika, bestehend aus den VAE, Aserbaidschan und Brasilien. Sie hatte bereits in Vorbereitung der COP29 durch die „Roadmap to Mission 1.5°C“¹⁵ die zentrale Bedeutung internationaler Zusammenarbeit für ambitioniertere Klimaziele betont und forderte Länder auf, ihre NDCs früh einzureichen. Außerdem wird erwartet, dass die Troika-Länder auf der COP29 ihre eigenen NDCs präsentieren. Tun sie dies, müssen sie ein beispielhaftes Signal zur Einhaltung der 1,5°C-Grenze senden. Daran wird man sie messen. Konkret erwartet Germanwatch, dass die NDCs 3.0 eine Reihe von inhaltlichen Elementen bieten: Sie sollen (1) transparente 1,5°C-Kriterien anlegen und (2) einen menschenrechtsbasierten, an Fairness und nachhaltiger Entwicklung orientierten Ansatz verfolgen.

Zudem müssen Länder im Rahmen des Pariser Abkommens verdeutlichen, wie ihre Klimaziele die im GST aufgezeigten Mängel adressieren. Kernelemente der neuen NDCs müssen daher u. a. sein:

1. verbesserte absolute Minderungsziele für 2030 und 2035, die kollektiv zu einer Verringerung der Treibhausgasemissionen um -43 % bis 2030 und -60 % bis 2035 im Vergleich zu 2019 beitragen, wobei die Industrieländer gemäß dem Prinzip der CBDR-RC die Führung übernehmen müssen;

12 Ryfisch, D. et al., 2024, [COP28 – Debrief](#) (letzter Aufruf: 21.10.2024).

13 Siehe Fußnote 2.

14 UNFCCC, o.J., [Global stocktake secretariat synthesis reports and addendas](#) (letzter Aufruf: 21.10.2024).

15 UNFCCC, o.J., [Troika: Mission 1.5](#) (letzter Aufruf: 21.10.2024).

2. die ambitionierte Umsetzung vereinbarter Minderungsmaßnahmen, insbesondere angemessene Beiträge zur globalen Verdreifachung der Erneuerbaren Energien sowie der globalen Verdopplung von Energieeffizienz bis 2030;
3. Angaben zur Bereitstellung finanzieller Unterstützung durch entwickelte und andere finanzkräftige Vertragsparteien, um neben den Annex-1-Staaten finanzschwächere Länder bei der Umsetzung ihrer NDCs 3.0 zu unterstützen;
4. Netto-Null-Ziele für Industrieländer bis 2040 und für Entwicklungsländer bis Mitte des Jahrhunderts, einschließlich des schrittweisen Ausstiegs aus allen fossilen Brennstoffen;
5. ein sofortiges Ende neuer Kohle-, Öl- und Gasprojekte, sowie die Abschaffung fossiler Subventionen;
6. die kollektive Senkung der Methanemissionen aus fossilen Brennstoffen um 75 % bis 2030.

All dies ist entscheidend, um die globale Erwärmung auf 1,5°C zu begrenzen.

Für die Entwicklung solch ambitionierter NDCs ist die COP29 wesentlich, um starkes politisches Momentum zu generieren. Neben der oben erwähnten Rolle der Troika stehen hier besonders reiche, emissionsstarke Industrieländer in der Verantwortung. Sie müssen nicht nur selbst frühzeitig die Eckpunkte von robusten NDCs einreichen, sondern Entwicklungsländer mit zusätzlichen und konkreten Angeboten bei der Entwicklung eigener NDCs zu unterstützen.

Länder mit Vorreiterrolle wie die EU oder Deutschland sollten starke politische Signale senden, breite Akteur:innenallianzen bilden und als ambitionierte „Early Movers“ auftreten, um andere zu inspirieren. Die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Entwicklung der NDCs 3.0 ist essenziell, da sie politische Absichtserklärungen in breitenwirksame Narrative übersetzen und zu konkreter, lösungsorientierter Politik beitragen. Länder sollten daher transparente und inklusive Mechanismen schaffen, die eine bedeutungsvolle Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteur:innen in allen Phasen der NDC-Entwicklung und -Umsetzung ermöglicht und jede Beeinträchtigung ihrer am Schutz der öffentlichen Güter Klimaschutz und Resilienz orientierten Arbeit verhindern.

3 Weitere Verhandlungsthemen

3.1 Verluste und Schäden (L&D)

Was die COP29 liefern muss

Langfristig angemessene Finanzierung von Verlusten und Schäden sicherstellen: Der Klimawandel verursacht weltweit Verluste und Schäden. Damit besonders betroffene und verletzte Menschen und Länder sie bewältigen können, braucht der neue Fonds zur Bewältigung von Verlusten und Schäden eine Strategie, wie er gefüllt werden soll. Wer viel zum Klimawandel beiträgt und die wirtschaftliche Kapazität dafür hat, sollte auch viel in den Fonds einzahlen. Die COP29 muss die Finanzierung von Verlusten und Schäden durch die Etablierung eines NCQG-Unterziels sicherstellen und einen Bericht über Finanzierungslücken anstoßen, um Lösungen zu identifizieren.

Die Wissenschaft kann Extremwetterereignisse wie Wirbelstürme oder langsam voranschreitende Prozesse wie den Meeresspiegelanstieg so deutlich wie nie zuvor auf den menschengemachten Klimawandel zurückführen. 2024 war ein Jahr mit außergewöhnlich häufigen und extremen Wetterereignissen weltweit. Ein trauriger Höhepunkt waren die langen Starkregenfälle in Ost-Afrika,¹⁶ die über 500 Todesopfer forderten, 480.000 Menschen vertrieben und insgesamt 1,6 Millionen Menschen negativ beeinflussen.¹⁷

Durch immer häufiger auftretende langsam voranschreitende Prozesse und extreme Wetterereignissen wie Stürme, Überschwemmungen und Dürren leiden Menschen auf der ganzen Welt unter den Auswirkungen des Klimawandels. Besonders hart trifft es aber einkommensschwache Menschen im Globalen Süden. Insbesondere wegen fehlender Finanzierung zur Anpassung an den Klimawandel leiden die verwundbarsten Menschen und Länder unter Verlusten und Schäden. Daher ist es zu begrüßen, dass sich hier die institutionelle Landschaft im Rahmen der UNFCCC durch das neu operationalisierte Santiago Netzwerk für Verluste und Schäden (engl.: Santiago Network on Loss and Damage, SNLD), den Fonds zur Bewältigung von Verlusten und Schäden (engl.: Fund for Responding to Loss and Damage, FRLD) und weitere Finanzierungsvereinbarungen („Funding Arrangements“) wie das Global Shield in den vergangenen Jahren stark weiterentwickelt hat. Jedoch sind diese Institutionen und ihr bestmögliches Zusammenspiel noch nicht vollständig einsatzbereit. Die drängende Frage bleibt: Wie kann die umfangreiche Finanzierungslücke bei Verlusten und Schäden geschlossen werden? Die Tagesordnung der diesjährigen COP bietet Anknüpfungspunkte hierfür.

Der Fonds zur Bewältigung von Verlusten und Schäden (FRLD)

Nach jahrelangen Blockaden des Globalen Nordens war die Einrichtung des FRLD ein historischer Meilenstein. Das Board des Fonds arbeitet derzeit an seiner vollen Operationalisierung, inklusive Regeln und Modalitäten. Auf der COP29 muss das Board der COP und der CMA (Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement) über seine Fortschritte berichten und soll von dort Anleitung zu seinen Policies, Programmprioritäten und Anspruchsvoraussetzungen erhalten. Ein zentrales Thema ist die Fundraising-Strategie, ein-

¹⁶ World Weather Attribution, 2024, [Urban Planning at the heart of increasing severe East African flood impacts in a warming world](#) (letzter Aufruf: 21.10.2024).

¹⁷ UNOCHA, 2024, [Eastern Africa: heavy rains and flooding Flash Update #4](#) (letzter Aufruf: 21.10.2024).

schließlich regelmäßiger Auffüllungszyklen, die sicherzustellen sollen, dass der Fonds verlässlich gefüllt wird. Falls dies nicht gegeben ist, würde er zu einer leeren Hülle verkommen – denn ein leerer Fonds kann keine Maßnahmen zum Umgang mit Verlusten und Schäden unterstützen. Die auf der COP28 bereits zugesagten Mittel (rund 700 Millionen US-Dollar) sind ein wichtiges Signal, aber sie liegen um ein Vielfaches unter den tatsächlichen Bedarfen der betroffenen Menschen des Globalen Südens. Wissenschaftler:innen schätzen, dass bis 2030 eine Summe zwischen 290 und 590 Milliarden US-Dollar gebraucht wird, um diesen Bedarf zu decken, zivilgesellschaftliche Akteur:innen schätzen diesen Bedarf sogar auf zwischen 447 und 894 Milliarden US Dollar.¹⁸

Zusagen zum Fonds zur Bewältigung von Verlusten und Schäden

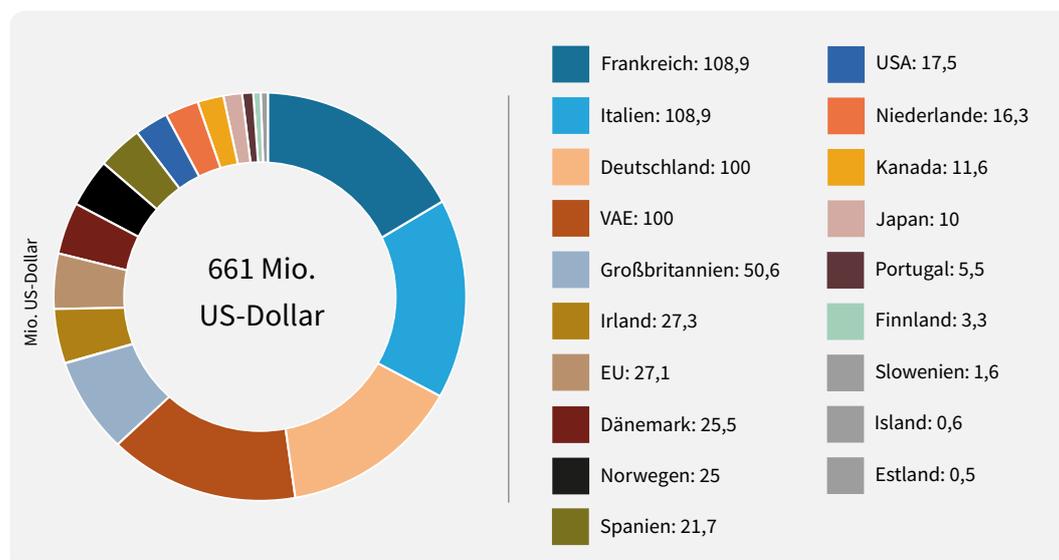


Abbildung 3: Zusagen zum Fonds zur Bewältigung von Verlusten und Schäden, nachdem er auf der COP28 ins Leben gerufen wurde; Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf UNFCCC-Daten.

Um das Verursacherprinzip umzusetzen, sollten neben den Ländern des Globalen Nordens auch sogenannte „Carbon Majors“ finanzielle Beiträge zum Fonds leisten, auch im Rahmen von innovativen Finanzierungsquellen (siehe dazu auch S. 13 u. S. 23). Auf der COP29 sollten die Länder des Globalen Nordens und Carbon Majors weitere finanzielle Zusagen für den Fonds machen, um sicherzustellen, dass dieser effektiv arbeiten kann. Außerdem muss es direkte Zugänge zu Finanzierung für betroffene Gemeinschaften geben, damit der Fonds den am stärksten gefährdeten Menschen zugutekommt. Darüber hinaus muss er inklusiv und transparent arbeiten und (zivilgesellschaftlichen) Beobachter:innen angemessenen Zugang zu Vorstandssitzungen und Dokumenten gewähren.

Ohne einen ausreichend ausgestatteten Fonds zur Bewältigung von Verlusten und Schäden wird die Zahl der Klagen gegen Großemittenten weiter steigen, da die Schäden des Klimawandels immer größer werden. Eine solche Klage hat beispielsweise Saúl Luciano Lliuya aus Peru gegen den deutschen Energiekonzern RWE eingereicht. Im November 2017 stellte hier erstmals ein deutsches Gericht fest, dass es einen zivilrechtlichen Anspruch auf die Kostenbeteiligung von großen Treibhausgasemittenten für notwendige Schutzmaßnahmen infolge der Klimakrise geben könnte. Wenn Regierungen ihre Ambitionen zur Reduktion von CO₂-Emissionen nicht erhöhen und konsequent umsetzen, sehen sich außerdem immer mehr Einzelpersonen, Städte oder Regierungen gezwungen, Klimaklagen gegen Länder des Globalen Nordens zu erheben.

¹⁸ Markandya, A., González-Eguino, M., 2018, [Integrated Assessment for Identifying Climate Finance Needs for Loss and Damage](#) (letzter Aufruf: 21.10.2024), Richards; J.-A. et al., 2023, [The Loss and Damage Finance Landscape](#) (letzter Aufruf: 20.10.2024).

Review des Warschauer Internationalen Mechanismus für Verluste und Schäden (WIM)

Auf der Tagesordnung der COP29 steht der dritte Review des 2013 eingerichteten internationalen Warschau Mechanismus für Verluste und Schäden (engl.: Warsaw International Mechanism for Loss and Damage, WIM). Der Review umfasst eine Überprüfung der Umsetzung des ursprünglichen Mandats des WIM, einschließlich seiner drei Funktionen. Er soll bewerten, inwieweit der Arbeitsplan des Exekutivkomitees (engl: Executive Committee, ExCom) bisher umgesetzt wurde. Außerdem umfasst er die Überprüfung der langfristigen Vision des WIM, seiner Struktur (einschließlich ExCom und SNLD), der Nützlichkeit seines Outputs und seine Zusammenarbeit, Koordination, Partnerschaft und Kohärenz mit anderen Gremien, die sich mit Verlusten und Schäden beschäftigen. Letzteres ist angesichts der Operationalisierung des SNLD und der Einrichtung des FRLD, durch die das institutionelle Rahmenwerk seit der letzten Überprüfung im Jahr 2019 erheblich vergrößert wurde, besonders wichtig.

Außerdem sollte der Review aufzeigen, dass die finanziellen Mittel, die aktuell für die Bewältigung von Verlusten und Schäden bereitgestellt werden, nicht ausreichen. Der letzte Review hat deutlich gemacht, dass insbesondere im Bereich „Aktion und Unterstützung inklusive Finanzierung“ der Fortschritt nicht ausreichend war.

Die Überprüfung wird verschiedene Quellen berücksichtigen, darunter Hintergrundpapiere, die Jahresberichte des WIM, relevante Beschlüsse, das Pariser Abkommen, den Arbeitsplan des WIM und das Arbeitsprogramm des SNLD. Darüber hinaus wurden Vertragsparteien und Beobachter:innen, die nicht Vertragsparteien sind, eingeladen, ihr Feedback einzureichen.

Launch des High Level Dialogue

Im Kontext des FRLD und seiner „Funding Arrangements“ haben sich die Staaten darauf geeinigt, einen jährlichen High Level Dialogue (HLD) zu veranstalten, der vom FRLD organisiert und gemeinsam mit dem UN-Generalsekretär veranstaltet wird. Dieser Dialog zielt darauf ab, die Koordination und Kohärenz der Finanzierungsvereinbarungen zu verbessern. So soll der HLD sicherstellen, dass der FRLD und die Finanzierungsvereinbarungen den Bedürfnissen des Globalen Südens gerecht werden und die Mittel effizient genutzt werden. Außerdem soll er Empfehlungen zur Verbesserung der Umsetzung der Finanzierungsvereinbarungen ausarbeiten.

Der HLD startet mit der COP29. Er soll ca. 30 hochrangige Vertreter:innen von Institutionen, welche an der Bewältigung von Verlusten und Schäden beteiligt und Teil der Finanzierungsvereinbarungen sind, umfassen. Konkret sind das z. B. Vertreter:innen des FRLD, der Weltbank, des WIMs, des SNLD und multilateraler Klimafonds. Angesichts der Notwendigkeit, Synergien zwischen den Finanzierungsvereinbarungen, dem FRLD und anderen Institutionen optimal zu nutzen und bestehende Lücken zu schließen, ist diese Koordinationsplattform von großer Bedeutung. Kohärenz in der Landschaft von Verlusten und Schäden ist elementar, um den Zugang zu Finanzierung zu gewährleisten. Um die Effektivität kontinuierlich zu steigern und die Zusammenarbeit zu verbessern, sollten die Staaten zusätzliche Treffen zwischen den wichtigsten UNFCCC-Gremien zu Verlusten und Schäden – FRLD, WIM ExCom und SNLD – planen .

Permanenter Tagesordnungspunkt für Verluste und Schäden

Zwar hat sich die Landschaft von Verlusten und Schäden unter der UNFCCC erweitert, doch wird das Thema im Rahmen der Klimaverhandlungen nun nur noch im Kontext der Berichte der bestehenden Institutionen behandelt, welche möglicherweise ohne weitere Verhandlungen angenommen werden. Nach Abschluss des Glasgow-Dialogs, der das Thema zumindest während der Zwischenverhandlungen auf die Tagesordnung gesetzt hat, fehlt auf der COP29 (und generell) ein

regulärer Tagesordnungspunkt, um sich über Verluste und Schäden außerhalb dieser Institutionen auszutauschen. Das schränkt den dringend benötigten Raum für Diskussionen in diesem sehr dynamischen Feld ein. Ein permanenter Tagesordnungspunkt würde diesen Raum sicherstellen.

Verluste und Schäden innerhalb des neuen Klimafinanzierungsziels

Im Rahmen der Entscheidung über das NCQG (siehe Kapitel „Klimafinanzierung“) ist ein Unterziel für Verluste und Schäden als dritte Säule neben Minderung und Anpassung notwendig, um die realen Gegebenheiten abzubilden und die Bedürfnisse der Verwundbarsten zu priorisieren. Ein Unterziel für Verluste und Schäden würde ein „formal UNFCCC requirement“¹⁹ etablieren und eine Beziehung zwischen dem FRLD und den globalen Klimafinanzierungsmandaten der UNFCCC herstellen. Obwohl nicht alle finanziellen Mittel durch den FRLD fließen, würde das Unterziel das Mandat des Fonds stärken. Unter anderem würde es eine messbare Finanzierungsverpflichtung für den FRLD etablieren, die entscheidend für dessen Effektivität ist. Darüber hinaus würde dieses Unterziel für die verpflichteten Länder die Pflicht zur Bereitstellung von Finanzierung für Verluste und Schäden verankern und eine Rechenschaftspflicht einführen.

Vor allem für klimabedingte Verluste und Schäden spielt das Prinzip der historischen Verantwortung eine wichtige Rolle. Historische Verantwortung tragen jedoch nicht nur einzelne Staaten, sondern auch Unternehmen. Hierbei stechen die sogenannten „Carbon Majors“, die größten fossilen Produzenten (vor allem große Kohle-, Öl- und Gaskonzerne) besonders heraus. Eine COP-Entscheidung kann zwar keine rechtlich bindenden Maßnahmen für die Carbon Majors festlegen. Die internationale Staatengemeinschaft könnte sich jedoch verpflichten, nationale Maßnahmen wie stärkere Besteuerungen der Carbon Majors umzusetzen, um finanzielle Mittel für klimabedingte Verluste und Schäden zu mobilisieren. Diese Verpflichtung sollte neben einem Unterziel für klimabedingte Verluste und Schäden in einer NCQG-Entscheidung verankert werden. Ein NCQG-Teilziel für Verluste und Schäden sollte auf dem Verursacherprinzip beruhen und auch Anreize für den Privatsektor, insbesondere für Carbon Majors, schaffen, zur Erreichung des Ziels beizutragen.

Damit ein Unterziel effektiv funktioniert, ist es wichtig, die Bedürfnisse des Globalen Südens zu kennen, Informationen über bereits geleistete finanzielle Unterstützung zu sammeln und die sich daraus ergebende Finanzierungslücke zu identifizieren. Daher sollte basierend auf der GST-Entscheidung der COP28 (Art. 134), die einen Bericht zur Verbesserung der Verfügbarkeit von Informationen über Verluste und Schäden fordert, jährlich ein Finanzierungslückenbericht erstellt werden, ähnlich den UNEP-Berichten zur Anpassungs- und Minderungslücke. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Verhandlungsgruppen des Globalen Südens fordern dies schon lange. Der Review des WIM kann hier Orientierung bieten.

¹⁹ Dieses gilt dann für das Berichten über die Finanzausgaben für Verluste und Schäden.

3.2 Emissionsminderungen

Was die COP29 liefern muss

Abkehr von fossilen Brennstoffen umsetzen: Die Länder müssen neue Kohle-, Öl- und Gasprojekte sofort beenden und klimaschädliche Subventionen abschaffen. Die COP29 muss alle Vertragsstaaten dazu aufrufen, diese Verpflichtungen in ihren nationalen Klimazielen umzusetzen. Auf der COP29 müssen auch Lücken im COP28-Energiepaket geschlossen sowie Worthülsen wie „Transitional Fuels“ und „Low-emission Technologies“, die massive Schlupflöcher für die Verzögerung der Energiewende öffnen, nachgeschärft werden.

Die COP29 findet nun zum dritten Mal in Folge in einem Öl- und Gas exportierendem Land statt. Aserbaidschan, das Ausrichtungsland der COP29, behauptet schon im Vorfeld der Konferenz, dass die Förderung von fossilen Brennstoffen selbstverständlich mit dem Klimaschutz vereinbar sei. Dies zeigt eindrücklich, auf welch wackligen Beinen die auf der COP28 und dem UN Zukunftsgipfel gefeierten Erfolge stehen. Deshalb ist es umso wichtiger, dass die COP29 ein starkes politisches Signal für 1,5°C-kompatible und klimagerechte NDCs sendet. Dazu gehört, dass sie den Vertragsstaaten einen umfassenden Überblick über die wichtigsten Klimaschutzmaßnahmen für die Umsetzung ihrer NDCs an die Hand gibt. Besonders wichtig ist, dass die COP29 einen Fahrplan vorschlägt, wie die verschiedenen für den Klimaschutz relevanten UNFCCC-Prozesse – UAE Dialogue on Implementing the Global Stocktake Outcomes, Mitigation Work Programme und Just Transition Work Programme – zu einer ambitionierten Kurskorrektur führen können.

Klimaschutz-Arbeitsprogramm (MWP)

Das Klimaschutz-Arbeitsprogramm (engl.: Mitigation Work Programme, MWP) wurde auf der COP27 in Scharm El-Scheich mit dem Ziel verabschiedet, die existierende Ambitions- und Umsetzungslücke bis 2030 zu schließen. Das MWP ist fester Bestandteil der Klimaverhandlungsagenda und derzeit der einzige Ort, um Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen der Verhandlungen zu diskutieren. Leider haben Akteur:innen aus den öl- und gasproduzierenden Ländern sowie aus China und Indien es bisher geschafft, das MWP auszuhöhlen und damit weitere mögliche auf sie zukommende Verpflichtungen zu verhindern. So konnten sich die Vertragsparteien während der Klimazwischenverhandlungen in Bonn nichtmals auf einen Minimalkonsens in Vorbereitung auf die COP29 in Baku einigen. Das demonstriert, wie heftig das Tauziehen um das Fortführen des fossilen Geschäftsmodells geführt wird, aber auch, wie groß der Vertrauensverlust der Vertragsstaaten untereinander ist.

Im Idealfall würden sich die Vertragsstaaten auf das ursprüngliche Mandat des MWP besinnen. Dann ginge es vor allem um die Umsetzung der klimaschutzrelevanten Elemente der GST-Entscheidung (§ 18-42)²⁰ sowie politische Signale für 1,5°C-kompatible NDCs. Konkret beinhaltet dies ein sofortiges Ende neuer Kohle-, Öl- und Gasprojekte sowie die Abschaffung fossiler Subventionen, den schrittweisen Ausstieg aus allen fossilen Brennstoffen und die globale Verdreifachung der Erneuerbaren Energien sowie die globale Verdopplung der Energieeffizienz bis 2030. So ließe sich die schwache MWP-Entscheidung auf der COP28 nachbessern und sicherstellen, dass das MWP eine Signalwirkung für klimapolitische Ambition entfalten kann. Ob dies ausgerechnet in einem Land gelingen wird, das überwiegend vom Export fossiler Brennstoffe lebt, ist mehr als fraglich.

Um dennoch zu gewährleisten, dass in Baku die so wichtige Kurskorrektur erzielt wird, müsste ein vertrauensvoller Raum für Diskussionen geschaffen werden. Sollte dies im Rahmen des MWP nicht

²⁰ 1/CMA.5 Outcome of the first global stocktake, FCCC/PA/CMA/2023/L.17.

möglich sein, müsste die COP29-Präsidentschaft neue Räume öffnen, zum Beispiel im Rahmen einer Mantelentscheidung oder Konsultationen durch die Präsidentschaft. Wenn die Vertragsstaaten ernsthaft hinterfragen, warum das MWP bisher stockt und wie die Blockaden zu lösen sind, muss die Rolle der fossilen Lobby (Staaten und Unternehmen) ebenso auf den Tisch kommen, wie stark angestiegene Subventionen für fossile Energieträger.

Eine weitere Maßnahme wäre, dass das MWP die Umsetzung der Klimaschutzelemente des GST – insbesondere das COP28-Energiemaßnahmenpaket (§ 28)²¹ – zunächst ausschließlich auf technischer Ebene diskutiert, um somit einer weiteren Politisierung und damit Blockierung des MWP entgegenzuwirken. Wichtig wäre aber, dass Erkenntnisse aus den globalen Dialogen, den investitionsorientierten Veranstaltungen sowie dem Minister:innentreffen (engl.: High-level Ministerial Round Table on pre-2030 Ambition) dafür genutzt werden, die Finanzierung und Umsetzung der Klimaschutzmaßnahmen des GST zu beschleunigen. Entscheidungen hierfür könnten aber auch in einer Mantelentscheidung anstatt einer MWP-Entscheidung festgehalten werden.

Klares Ziel: Verdreifachung der Erneuerbaren Energien bis 2030

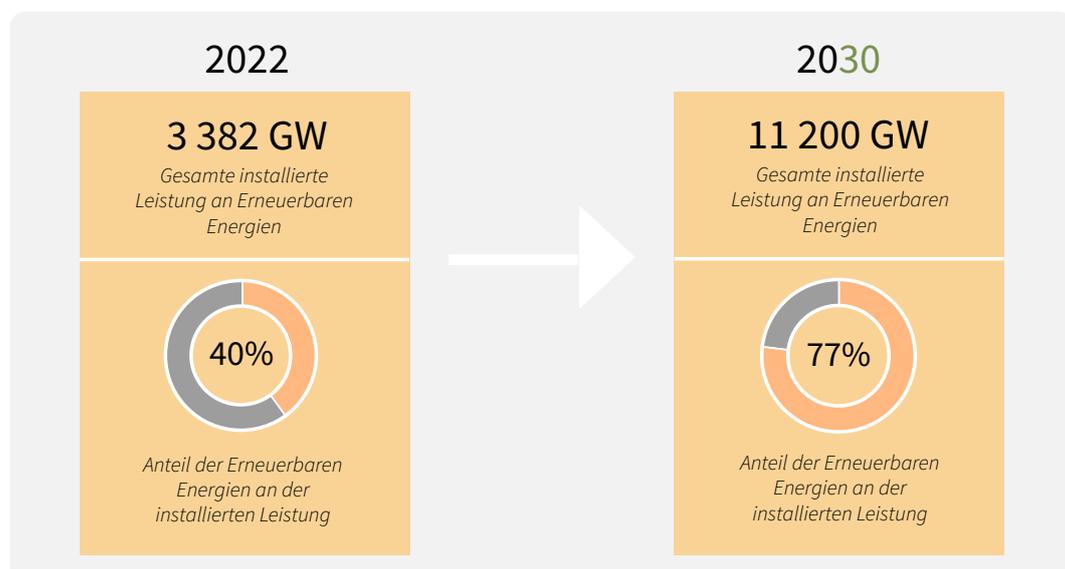


Abbildung 4: Notwendiger Ausbau von Erneuerbaren Energien, um das 1,5°C-Limit in Reichweite zu halten;

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf [Berechnungen der International Renewable Energy Agency](#).

²¹ 1/CMA.5 Outcome of the first global stocktake, FCCC/PA/CMA/2023/L.17.

3.3 Arbeitsprogramm für einen gerechten Übergang (JTWP)

Was die COP29 liefern muss

Klimaschutz sozial gerecht gestalten: Das 2023 gestartete Just Transition Work Programme soll für einen sozial gerechten Weg zur Klimaneutralität sorgen, macht aber nur langsam Fortschritte. Auf der Klimakonferenz in Baku erwarten wir konkrete und verbindliche Vereinbarungen.

Das Arbeitsprogramm für einen gerechten Übergang (engl.: UAE Just Transition Work Programme, JTWP), das auf der COP27 initiiert und auf der COP28 gestartet wurde, soll sich mit Gerechtigkeitsfragen beim Übergang in eine klimaneutrale Zukunft befassen. Als Teil des Pariser Abkommens ist das Arbeitsprogramm von großer Bedeutung, um sicherzustellen, dass dieser Übergang gerecht verläuft und vulnerable Gruppen nicht zurückbleiben.

Das Programm und die Bereitschaft der Vertragsparteien, sich aktiv daran zu beteiligen, sind positiv zu bewerten. Allerdings gab es bisher kaum Fortschritte. Das JTWP muss auf der COP29 beginnen, inhaltliche Elemente zu diskutieren und zu beschließen, da es bis zur COP31 überprüft werden soll.

Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertragsparteien deuten darauf hin, dass sie sich bei verbindlichen (finanziellen) Verpflichtungen zurückhalten werden. Trotz Bemühungen, bewährte Praktiken auszutauschen, haben diese die Entwicklung des Programms bisher nicht ausreichend beeinflusst, selbst im Rahmen eines unverbindlichen Rahmens.

Die Vertragsparteien müssen erkennen, dass ein gerechter Übergang verschiedene Aspekte umfasst, wie soziale Absicherung, wirtschaftliche Diversifizierung, partizipative Gerechtigkeit und Übergangsschutzmaßnahmen. Diese Elemente haben erhebliche Auswirkungen auf die globalen Transformationsbemühungen und sind für alle Länder, sowohl Entwicklungs- als auch Industrieländer, von Vorteil. Die Diskussionen in Baku sollten sich auf diese gemeinsamen Elemente konzentrieren, um zu vermeiden, dass das JTWP mit einer schwachen Entscheidung oder gar ohne endet.

4 Andere, nicht verhandelte Themen

4.1 Ernährungssysteme

Was die COP29 liefern muss

Ernährungssysteme mitdenken: Die Art, wie wir Nahrung produzieren, verarbeiten und konsumieren, verursacht ein Drittel der weltweiten Treibhausgas-Emissionen – wir müssen sie also dringend verändern. Sowohl das neue Klimafinanzierungsziel als auch die nationalen Klimaziele müssen deshalb auch diesen Bereich umfassen. Es geht hierbei nicht nur um den Klima- und Artenschutz, sondern auch um unsere Ernährungssicherheit.

Ernährungssysteme verursachen ein Drittel der globalen Treibhausgasemissionen.²² Gleichzeitig bedroht der Klimawandel die Ernährungssicherheit von Menschen weltweit durch Extremwetterereignisse, Ernteausfälle und klimabedingte Migration. Deshalb müssen politischen Entscheidungen auf den Weltklimakonferenzen auch der Transformation unserer Ernährungssysteme dienen. So sollte die Art, wie wir weltweit Nahrung produzieren, verarbeiten, verteilen, vermarkten, konsumieren und entsorgen, so gestaltet werden, dass das Recht auf angemessene Nahrung für gegenwärtige und künftige Generationen gewährleistet wird, die ökologischen Grenzen der Erde respektiert und Menschenrechte geachtet werden.

Auf der COP29 sind keine signifikanten Fortschritte von dem für Landwirtschaft und Ernährungssicherheit zuständigen Sharm el-Sheikh Joint Work on Implementation of Climate Action on Agriculture and Food Security (SSJWA) zu erwarten. Nach zähen anderthalbjährigen Verhandlungen einigte sich die Staatengemeinschaft im Juni in Bonn auf einen gemeinsamen Fahrplan bis zur COP31. Demnach soll in Baku nur ein Online-Portal vorgestellt werden, das Informationen über Projekte, Initiativen und Strategien zur Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen für die Landwirtschaft und Ernährungssicherheit bereitstellt.

Ernährungssysteme werden jedoch auch über andere UNFCCC-Verhandlungsstränge beeinflusst. 2023 verpflichtete sich die Staatengemeinschaft im Rahmen des GGA, bis zum Jahr 2030 klimaresistente Ernährungssysteme als Anpassungsmaßnahme zu etablieren. Dies bietet einen wichtigen Anknüpfungspunkt für künftige Klimakonferenzen. Gleichermäßen wichtig ist Emissionsreduktion in Ernährungssystemen, die verbindlich in neuen NDCs verankern werden sollte.

Von entscheidender Bedeutung wäre auch eine globale Einigung auf die Finanzierung der Transformation der Ernährungssysteme. In den Jahren 2019 und 2020 flossen bislang lediglich vier Prozent der globalen Klimafinanzierung in die Land- und Ernährungswirtschaft.²³ Es wäre daher äußerst begrüßenswert, wenn sich die Staatengemeinschaft im Rahmen des neuen Klimafinanzierungsziels auf ein Unterziel für die Finanzierung von Ernährungssystemen einigt. Diese Gelder sollten für Emissionsminderungsmaßnahmen sowie für die Anpassung an den Klimawandel und die Entschädigung für klimabedingte Schäden in Ernährungssystemen verwendet werden. Dabei sollten Klimaschutz, Ernährungssicherheit, Konfliktvorbeugung und Biodiversitätsschutz gleichzeitig berücksichtigt werden. Besonders wichtig ist es, dass Kleinbäuer:innen Zugang zu diesen Finanzmitteln erhalten.

²² Crippa, M. et al., 2021, [Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions](#) (zuletzt abgerufen: 24.10.2024).

²³ Chiriac, D., Vishnumolakala, H., Rosane, P., 2023, [Landscape of Climate Finance for Agrifood Systems](#) (zuletzt abgerufen: 24.10.2024).

In Zusammenarbeit mit der Welternährungsorganisation will die COP-Präsidentschaft mit der „Harmoniya 4 Climate Resilience“-Initiative unterschiedliche bereits existierende Initiativen koordinieren, um Synergien zu nutzen, Lücken zu identifizieren sowie Maßnahmen und Investitionen für den Aufbau klimaresilienter Agrar- und Ernährungssysteme auf den Weg zu bringen.

Wie schon im vergangenen Jahr ist ein Thementag „Ernährung, Landwirtschaft und Wasser“ gewidmet. Darüber hinaus ist es zu begrüßen, dass die COP29-Präsidentschaft die erhöhte Ernährungsunsicherheit in fragilen, konfliktbetroffenen oder konfliktnahen Gebieten anerkennt und sich für die dringend notwendige Klimafinanzierung für resiliente Ernährungssysteme in diesen Gebieten einsetzen will.

Der Ernährungssystemansatz ermöglicht Maßnahmen zum Schutz des Klimas, der Böden und der Biodiversität, der globalen Ernährungssicherheit und der Gesundheit. Dieser integrative Ansatz gewinnt besondere Bedeutung im Kontext der dieses Jahr anstehenden Konferenzen der drei Rio-Konventionen (siehe „Triple-COP-Jahr“ auf Seite 10).

4.2 Initiativen des Gastlandes Aserbaidschan

Neben den formellen Verhandlungen auf einer COP gibt es zahlreiche andere Initiativen und Aktivitäten. Der künftige aserbaidische COP-Vorsitz hat 14 Initiativen vorgestellt, „um allen die Möglichkeit zu geben, sich zu melden, ihre Stimme zu erheben und aktiv zu werden“. Beiträge außerhalb der Verhandlungen können, wenn sie gut vorbereitet sind, für eine positive Dynamik sorgen. Doch oft entpuppen sie sich als Green-Washing-Shows, die dem Gastgeber kurze Aufmerksamkeit verschaffen, ohne viel für den Klimaschutz und die von der Klimakrise betroffenen Menschen zu leisten. Hier gilt es genau hinzuschauen.

Eine der Initiativen von Aserbaidschan ist der Climate Finance Action Fund (CFAF). Ursprünglich plante Aserbaidschan, den Fonds durch eine Abgabe auf jede produzierte Einheit fossiler Energieträger zu finanzieren. Dies wurde aber schnell revidiert und zu freiwilligen Beiträgen gemacht. Eine nennenswerte verbindliche Abgabe auf fossile Energieträger wäre ein relevanter Schritt, während ein freiwilliger Beitrag mit ziemlicher Sicherheit Augenwischerei bleibt.

Auch der Fonds ALTERRA, den die VAE im vergangenen Jahr als Vorzeigeprojekt ins Leben riefen, ist ein prägnantes Beispiel für enttäuschte Erwartungen. Bisher sind die Investitionen daraus in Industrieländer geflossen. Eines der Projekte, das von BlackRock durchgeführt wird und das unter ALTERRA läuft, ist sogar ein Gasprojekt.

Und weil es schon ähnliche, weit besser legitimierte Fonds gibt, zum Beispiel den offiziellen UNFCCC-Fonds zur Bewältigung von Verlusten und Schäden, wäre es sinnvoller, diesen zu operationalisieren und eine gute Finanzierungsstrategie für ihn zu entwickeln. Eine verpflichtende Abgabe auf jede produzierte Einheit fossiler Energieträger wäre dabei eine sehr willkommene Finanzquelle mit einer verursacherbezogenen Basis.

Germanwatch

Germanwatch ist eine unabhängige Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisation, die sich für eine zukunftsfähige globale Entwicklung einsetzt. Zukunftsfähig, das heißt für uns sozial gerecht, ökologisch verträglich und ökonomisch tragfähig.

Unsere Organisation gibt es seit über 30 Jahren. In dieser Zeit haben wir uns als wirkungsvoller Akteur der Zivilgesellschaft etabliert. So mancher klima- und entwicklungspolitische Meilenstein wäre ohne Germanwatch später oder vielleicht auch gar nicht erreicht worden.

Unsere Themen:

- Klimaschutz, Klimaanpassung, Schäden und Verluste
- Unternehmensverantwortung
- Welternährung, Landwirtschaft und Handel
- Nachhaltige und demokratiefähige Digitalisierung
- Bildung für nachhaltige Entwicklung
- Sustainable Finance
- Klima- und Menschenrechtsklagen

Germanwatch finanziert sich aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden und Zuschüssen der Stiftung Zukunftsfähigkeit sowie aus Projektmitteln öffentlicher und privater Zuschussgeber.

Möchten Sie die Arbeit von Germanwatch unterstützen? Wir sind hierfür auf Spenden und Beiträge von Mitgliedern und Förderern angewiesen. Spenden und Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar.

Bankverbindung / Spendenkonto:

Bank für Sozialwirtschaft AG,
IBAN: DE95 3702 0500 0003 2123 23,
BIC/Swift: BFSWDE33XXX

Weitere Informationen erhalten Sie unter **www.germanwatch.org** oder bei einem unserer beiden Büros:

Germanwatch – Büro Bonn

Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstr. 201, D-53113 Bonn
Telefon +49 (0)228 / 60492-0, Fax -19

Germanwatch – Büro Berlin

Stresemannstr. 72, D-10963 Berlin
+49 (0)30 / 5771 328-0, Fax -11

E-Mail: info@germanwatch.org

Internet: www.germanwatch.org



Hinsehen. Analysieren. Einmischen.

Für globale Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen.