

# BRÜSSELER NOTIZEN

## zur Außen- und Entwicklungspolitik

Sonderausgabe vom  
1. Dezember 2023

### Die COP28 und die internationale Entwicklungszusammenarbeit der EU

#### COP28 - Vorhaben und Ambitionen

Erleben die internationalen Verhandlungen zur Klimafinanzierung einen neuen Aufschwung? Inwieweit können die Interessen von Industrie- und Entwicklungsländern miteinander vereinbart werden? Welchen Beitrag kann die EU hierzu leisten? Diese und viele weitere Fragen spielen eine Rolle bei der diesjährigen Weltklimakonferenz COP28 (30. November bis 12. Dezember 2023) in Dubai, Vereinigte Arabische Emirate.

Den Auftakt der zweiwöchigen Konferenz bildet der Weltklimagipfel der Vereinten Nationen (1. und 2. Dezember). An den darauffolgenden Tagen (3. bis 6. und 8. bis 10. Dezember) werden umfangreiche Themenschwerpunkte von Gesundheit über Finanzierung bis hin zu Natur und Ernährung behandelt. Das Programm zielt darauf ab, ein breites Spektrum an Akteuren zusammenzubringen, darunter alle Regierungsebenen, Unternehmen und Investoren, aber auch die Zivilgesellschaft und indigene Völker. Durch den Austausch sollen konkrete Lösungen entwickelt werden, um die Erderwärmung auf 1,5 Grad zu begrenzen und umfangreiche Finanzmittel zu mobilisieren. Parallel dazu findet im Rahmen der COP28 die erste „Globale Bestandsaufnahme“ (Global Stocktake) des Pariser Klimaabkommens statt. Sie soll alle fünf Jahre die weltweiten Fortschritte im Klimaschutz messen und Zwischenbilanzen der bisher erreichten und beschlossenen Ziele der Vertragsstaaten ziehen.

Entscheidend ist, an die Ergebnisse der COP27 in Scharmasch-Schaich aufzubauen. Vergangenes Jahr ist es gelungen, einen internationalen Finanzierungsmechanismus – für „Verluste und Schäden“ – ins Leben zu rufen, der ärmere Länder bei der Bewältigung von klimabedingten Katastrophen unterstützen soll. Dieser soll nun mit Mitteln ausgestattet werden. Bereits am ersten Tag der COP28 ist ein Erfolg gelungen: Deutschland und die Emirate wollen jeweils 100 Mio. USD für den Mechanismus bereitstellen. Weitere Länder wie die USA (17,5 Mio. USD) und Großbritannien (60 Mio. USD) machten kleinere Zusagen. Weitergehende Übereinkünfte, etwa zum Ausstieg aus allen fossilen Energien, speziell zur Kohle, wurden in Ägypten allerdings nicht getroffen und werden Hauptverhandlungspunkte der diesjährigen COP sein.

## COP28 vor dem Hintergrund geopolitischer Spannungen und humanitärer Krisen

Wie bereits 2022, findet die diesjährige COP vor dem Hintergrund zunehmender globaler Spannungen statt: Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine wirkt sich nach wie vor stark auf die Energie- und Lebensmittelmärkte aus, während ein Ende der Auseinandersetzungen nicht in Sicht ist. Die jüngsten Entwicklungen zwischen Israel und der Hamas spalten die internationale Gemeinschaft zusätzlich und rufen auch auf europäischer Ebene geteilte Meinungen hervor. Dazu kommen eine Reihe anhaltender humanitärer Krisen, wie in Haiti, Burkina Faso und Syrien.

Ebenso besorgniserregend ist der Anstieg klimabedingter Katastrophen: Sie reichen von heftigen Überschwemmungen in Pakistan über anhaltende Dürren in Ostafrika bis hin zu verheerenden Wirbelstürmen wie etwa in Honduras, und so häufen sich die internationalen Krisenmeldungen in den letzten Jahren. Und nicht zu vergessen: 2024 steht ein Superwahljahr vor der Tür. Welche Richtung werden die USA einschlagen? Bereits jetzt ist zu beobachten, dass der Wahlkampf Auswirkungen auf die internationale Entwicklungszusammenarbeit hat, wie etwa bei den Hilfeleistungen an die Ukraine. Welche Erwartungen wird eine mögliche neue Regierung in Indien an die internationale Gemeinschaft stellen? Und mit welchem Ergebnis geht Europa selbst aus den Wahlen hervor?

## Die europäische Vorreiterrolle in der internationalen Klimapolitik

In den vergangenen Jahren verabschiedete die EU eine Reihe von ambitionierten Klimazielen. Allen voran steht das Vorhaben, bis 2050 als erster Kontinent klimaneutral zu werden. Das sogenannte „Fit for 55“ Paket, welches das Herzstück des europäischen Grünen Deals darstellt, gibt dabei den Fahrplan vor. Es sieht vor, das bestehende EU-Emissionshandelssystem zu verschärfen mit dem Ziel, Treibhausgasemissionen bis 2030 um 55 % zu reduzieren, den Ausbau erneuerbarer Energien voranzutreiben und einen Klimasozialfonds in Höhe von 59 Mrd. EUR einzurichten.

Bei der Bekämpfung des Klimawandels setzt die EU auf Multilateralismus und unterstützt Entwicklungsländer beim grünen Wandel. Beispielsweise fließen mehr als 30 Prozent des EU-Budgets für das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit („NDICI - Global Europe“) in Maßnahmen, die zum Klimaschutz beitragen. Mit der „Global-Gateway-Investitionsinitiative“ wird die EU bis 2027 die Umsetzung konkreter, nachhaltiger Projekte im Ausland unter anderem im Klima- und Energiebereich mit bis zu 300 Mrd. EUR fördern.

## Rats-Position für UN-Klimagipfel

Wie positionieren sich die EU-Institutionen zum diesjährigen Klimagipfel? Der Rat der Europäischen Union hat sich bereits Mitte Oktober in einer [Stellungnahme](#) zur COP28 geäußert. Darin wurden die Chancen betont, die ehrgeizige Klimaschutzmaßnahmen für den Planeten, die Wirtschaft und die Menschen mit sich bringen. Hierfür sind Nachbesserungen bei den derzeit national festgelegten Beiträgen (NDCs) erforderlich. Mit dieser Erwartung richtet sich der Rat insbesondere an die großen Volkswirtschaften, um deren Ambitionsniveau zu erhöhen.

Hinsichtlich der Finanzierung von klimabedingten Verlusten und Schäden halten die EU-Mitgliedstaaten eine Stärkung der Finanzierungsmechanismen für entscheidend. Potenziale werden bei den multilateralen Entwicklungsbanken und den internationalen Finanzinstitutionen gesehen. Mit dieser Auffassung schließt sich der Europäische Rat der Einschätzung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen an. Dieses kam kürzlich zu dem Ergebnis, dass den Entwicklungsländern jährlich zwischen 182 und 345 Milliarden Euro für die Anpassung an den Klimawandel fehlen.

## Einigkeit im europäischen Parlament

Ähnliche Töne waren aus dem Europäischen Parlament zu hören. Zu den [wesentlichen Forderungen des Umweltausschusses \(ENVI\)](#) gehören die Beschleunigung des Klimaschutzes in allen Sektoren, die internationale Klimafinanzierung sowie Subventionen für den Ausstieg aus fossilen Brennstoffen, die Förderung erneuerbarer Energien, aber auch die Wiederherstellung der Biodiversität. Mit 462 Ja-Stimmen, 134 Nein-Stimmen und 30 Enthaltungen wurde die Resolution auf der Plenarsitzung Ende November verabschiedet. Eine Schlüsselrolle für die Erreichung der Klimaziele messen die Abgeordneten der diesjährigen „Globalen Bestandsaufnahme“ bei.

Ein weiterer Schwerpunkt wird im Bereich Schutz, Erhalt und Wiederherstellung biologischer Vielfalt gesetzt. In diesem Zusammenhang plädiert das Europäische Parlament für eine verstärkte Zusammenarbeit auf internationaler Ebene in einer Vielzahl von Sektoren: Dabei geht es vor allem um Bekämpfung der Plastikverschmutzung und der Klima- und Umweltschäden durch die Textilindustrie, um weitere Reduzierung der Methanemissionen und der Emissionen aus der internationalen Schifffahrt und Raumfahrt.

Weiterhin erinnert die Resolution daran, dass fossile Brennstoffe für mehr als 75 Prozent aller Treibhausgasemissionen verantwortlich sind. Es sei daher unerlässlich, alle direkten und indirekten Subventionen fossiler Brennstoffe „so bald wie möglich und spätestens bis 2025“ einzustellen. Der Aufruf zum Ausstieg aus allen fossilen Brennstoffen ist ein altbekanntes Anliegen der EU, welches bereits auf der COP27 zum Ausdruck gebracht wurde. Dass die EU in dieser Hinsicht jedoch auch vor ihrer eigenen Haustür kehren muss, liegt auf der Hand. 2022 wurden [38,6% des Stroms in der EU aus fossilen Brennstoffen](#) erzeugt. Kritisch zu betrachten ist auch der vorübergehende Anstieg der [Kohleimporte der EU](#), der auf den Aufruf zum Ausstieg aus allen fossilen Brennstoffen folgte. Dazu kommen Gesetzesinitiativen wie der CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus, der darauf abzielt, kohlenstoffreiche Importe aus Drittländern zu besteuern, um die Produktionsverlagerung CO<sub>2</sub>-reicher Produkte außerhalb Europas zu verhindern. Es leuchtet ein, dass Entwicklungsländer negative Auswirkungen auf deren Wirtschaft und Produktionskapazitäten befürchten. Inwiefern sich die Interessen der Industriestaaten und Entwicklungsländer unter einen Hut bringen lassen, bleibt daher ein spannendes Thema.

## Die EU-Generaldirektion Klimaschutz geht mit konkreten Versprechen voran

Die Auffassung, dass der Klimaschutz nicht zurückstecken dürfe, wird auch in den Reihen der Kommission vertreten. So ist sich Klimakommissar Hoekstra zwar bewusst, dass die Aussichten alles andere als rosig sind: „Wenn man sich die ganzen geopolitischen Spannungen ansieht, ist die Sache eher schwieriger als einfacher geworden“. Dennoch dürfe dies [ambitionierten Klimamaßnahmen](#) nicht im Wege stehen: „Aber es sollte niemals eine Ausrede dafür sein, sich nicht zu engagieren und nicht zu versuchen, mehr zu tun.“ Um international mit gutem Beispiel voranzugehen, hat die Generaldirektion Klimaschutz der Europäischen Kommission bereits im Vorfeld der COP28 [konkrete finanzielle Mittel zugesagt](#). Dazu gehört ein „substanzieller Beitrag“ der EU und ihrer Mitgliedsstaaten zum „Loss and Damage Fund“. Das geht aus einer gemeinsamen Erklärung hervor, die der EU-Klimakommissar Mitte November mit dem Präsidenten der COP28, Sultan al-Jaber, veröffentlichte. Die Stellungnahme betont die Notwendigkeit „signifikanter Fortschritte und praktischer Maßnahmen für verstärkte Anpassungsmaßnahmen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und Verringerung der Anfälligkeit“. Ein weiteres Versprechen ist ein finanzieller Beitrag zur Erreichung globaler Ziele wie die Verdreifachung der Kapazitäten für erneuerbare Energien und die Verdoppelung der Energieeffizienz bis 2030.

## Kritikpunkte

Die einheitliche Linie der EU im Klimaschutz wird auf der 28. Klimakonferenz dennoch mit Widerstand zu rechnen haben. Gerade das Thema Finanzierung, ein altbekannter Streitpunkt, wird auch auf der diesjährigen COP als potenzieller Knackpunkt gesehen. Entwicklungsländer kritisieren derzeit die mangelnde Einhaltung finanzieller Zusagen für klimapolitische Vorhaben. So wurde das Ziel der Industrieländer, jährlich 100 Mrd. USD an Klimafinanzierung für ärmere Länder zu mobilisieren, bisher nicht eingehalten. Inwieweit dies in der Praxis umgesetzt werden kann, ist allerdings noch unklar. Während die EU diese Initiative stark befürwortet, haben die USA Klimareparationszahlungen aufgrund ihrer historischen Emissionen bereits ausgeschlossen. Daher sind die finanziellen Zusagen, die unter anderem Deutschland (100 Mio. USD), die Emirate (100 Mio. USD), die USA (17,5 Mio. USD) und Großbritannien (60 Mio. USD) am ersten Tag tätigen als Erfolg zu betrachten. Es bleibt abzuwarten, ob weitere finanzielle Zusagen in den kommenden Tagen folgen.

Auch die Wahl des Gastgeberlandes, die Vereinigten Arabischen Emirate, ist nicht unumstritten. Das Land gehört nicht nur zu den zehn größten Erdöl Produzenten der Welt, sondern es wurde der Chef des staatlichen Ölkonzerns, Sultan Al Jaber, auch zum Präsidenten der COP28 ernannt. Spätestens mit seinen Absichten, die Produktionskapazitäten des staatlichen Ölkonzerns zu erweitern, wurde internationale Kritik an der Entscheidung für den Präsidenten laut. Al Jaber selbst argumentiert dagegen, dass er in einer geeigneten Position sei, um die Öl- und Gasindustrie zum Handeln zu bewegen.

Weitere Meinungsverschiedenheiten scheint es über die Zukunft der fossilen Brennstoffe zu geben. Al Jaber hat sich für eine schrittweise Reduzierung der Nutzung von Kohle, Öl und Gas ausgesprochen. Die EU hingegen scheint auf einen vollständigen Ausstieg und den Ausbau erneuerbarer Energien zu drängen. „Just Energy Transition Partnerships“ bieten laut EU die Chance, Entwicklungs- und Schwellenländer bei einer schnellen, grünen und gerechten Energiewende zu unterstützen. Inwieweit diese Differenzen überwunden werden können und Kompromissbereitschaft besteht, um bei der COP28 konkrete, ambitionierte, faire und auch realistische Ergebnisse zu erzielen, wird sich in den nächsten Wochen zeigen.

## Fazit

Der Weltklimagipfel startete mit finanziellen Zusagen, ärmeren Ländern bei Klimaschäden zu helfen. Die positive Ausgangslage sollte genutzt werden. Wichtig ist, dass es der EU gelingt, auf die Forderungen der Entwicklungsländer einzugehen und das Vertrauen in multilaterale Prozesse zu stärken. Dafür sind Fortschritte insbesondere bei der Umsetzung nationaler Klimaziele, bei der Klimafinanzierung und bei Übereinkünften zum Ausstieg aus fossilen Brennstoffen notwendig.

---

### Dr. Thomas Leeb,

Leiter Europa-Büro Brüssel der Hanns-Seidel-Stiftung e.V.

Unter Mitarbeit von **Laura Lahner**

### Impressum

Hanns-Seidel-Stiftung e.V. | Lazarettstraße 33 | 80636 München | [www.hss.de](http://www.hss.de)

Vorsitzender: Markus Ferber, MdEP | Generalsekretär: Oliver Jörg

Für Rückfragen zum Inhalt erreichen Sie das Büro Brüssel unter

Tel. +32 2 230-5081 | E-Mail: [brussels@hss.de](mailto:brussels@hss.de)

Finden Sie uns auf [Facebook](#), [LinkedIn](#) und [Twitter](#).