

6

Globale Klimagovernance

Dieser Treiber umfasst internationale Kooperation und transnationale Koordination im Rahmen der Klimarahmenkonvention und ihren Vertragsstaatenkonferenzen sowie darüber hinaus im Kontext der Vereinten Nationen.¹ Er schließt internationale Verhandlungen, private und subnationale Initiativen, globale zivilgesellschaftliche Netzwerke sowie soziale Mobilisierungen während Klimakonferenzen ein (Jordan et al. 2018). Im Zentrum stehen zwei Vertragswerke: die Klimarahmenkonvention von 1992 sowie das Pariser Abkommen von 2015. Letzteres schreibt eine Begrenzung der globalen Erwärmung auf deutlich unter 2 °C und möglichst 1,5 °C vor und schafft zur Erreichung dieses Ziels einen Prozess, der die regelmäßige Vorlage nationaler Klimapläne und Mechanismen zu ihrer Überprüfung vorsieht (Falkner 2016). Auch nichtstaatliche Akteure sind aufgerufen, sich zu beteiligen (van Asselt 2016). Klimakonferenzen dienen auch zur Darstellung von Fortschritten und der Aufrechterhaltung des klimapolitischen Momentums (Aykut et al. 2022). Zudem betrachten wir im Rahmen des Treibers Bestrebungen, Klimaschutz in anderen Politikfeldern globaler Governance zu verankern, etwa in der Regulierung der internationalen Schifffahrt, des Luftverkehrs oder der Entwicklungsfinanzierung.

Der Treiber wirkt auf verschiedene Weise auf die deutsche Klimawende, etwa durch die Setzung internationaler Rechtsnormen, die im Zuge der Übersetzung in nationales Recht oder im Rahmen der Rechtsprechung Wirkung entfalten, sowie durch die synchronisierende Wirkung der jährlichen Klimakonferenzen und Überprüfungszyklen des Pariser Abkommens auf nationale Mediendiskurse und Politikprozesse (Laux 2017). Die COPs bieten Plattformen für zivilgesellschaftliche Netzwerke und private Initiativen und liefern eine Fülle an Daten zu Emissionsentwicklungen für Forschung und NGOs (Obergassel et al. 2022). Sie tragen zudem zur Verbreitung und Standardisierung globaler Normen bei, wie etwa des „net-zero“ Ziels für die Erreichung der Klimaneutralität in Unternehmen, Städten und Kommunen (Van Coppenolle et al. 2023).

Abnehmende Dynamik und Rückgang klimapolitischer Ambition

Seit dem Pariser Abkommen folgt die globale Klimagovernance einem neuen Rhythmus, der neben den jährlichen Klimakonferenzen (COPs) auch fünfjährige Zyklen vorsieht, in denen jeweils die Vorlage nationaler Klimapläne (NDCs) der kollektiven Diskussion bisher erzielter Fortschritte im Rahmen einer globalen Bestandsaufnahme, bzw. *Global Stocktake* vorangeht (Hermwille et al. 2019, Jernnäs 2024). Der letzte Stocktake fand bei der COP28 in Dubai seinen Abschluss und sollte die Neuverläge von Klimaplänen im Jahr 2025 vorbereiten.

Seit der letzten Treiberanalyse im *Klimawende Ausblick 2024* stellte insbesondere die COP29 in Baku (2024) einen wichtigen Moment dar. Nach Rekordteilnahmezahlen und wachsender globaler Sichtbarkeit in den Jahren zuvor, fiel die globale Aufmerksamkeit für die COP29 im Vergleich deutlich ab – sowohl hinsichtlich der Beteiligung vor Ort, als auch der weltweiten medialen und politischen Strahlkraft. Die Verhandlungen auf der Konferenz fokussierten vor allem auf Fragen der Finanzierung von Klimaschutz und Anpassung, während die Verringerung der Ambitionsücke bei Treibhausgas-minderungen und die Erhöhung klimapolitischer Ambitionen marginal blieben (Nevitt 2024). Der internationale Kontext von wachsenden geopolitischen Spannungen und der erneuten Ankündigung des US-Rückzugs aus dem Pariser Abkommen prägte die Konferenz.

Die Ergebnisse der COP29 fielen entsprechend enttäuschend aus: Es wurde keine Einigung über die Umsetzung der Empfehlungen des Global Stocktake erzielt, das Arbeitsprogramm zur Emissionsminderung wurde blockiert und zentrale Formulierungen zur 1,5 °C-Grenze und zum Ausstieg aus fossilen Energien wurden aus dem Abschlussdokument gestrichen (CarbonBrief 2024, Hare et al. 2024). Gleichzeitig wurde zwar die Marktkomponente des Pariser Abkommens operationalisiert, jedoch unter erheblicher Kritik: Expert*innen wiesen auf gravierende Lücken bei der Regulierung von Carbon Removals hin und befürchteten eine systematische Ausdühlung des Mechanismus durch Schlupflöcher im Reporting – etwa durch Doppelzählungen von Emissionsreduktionen oder durch ein „Overselling“ von Gutschriften infolge systematischer Überschätzungen der tatsächlichen Minderungswirkung (Hare et

1 Damit wurde der Zuschnitt im Vergleich zur globalen Analyse des Hamburg Climate Futures Outlook erweitert, indem transnationale Initiativen im polyzentrischen Klimaregime mit aufgenommen wurden (Vgl. Aykut et al. 2023).

al. 2024). In der Folge droht der neue Kohlenstoffmarkt eher zu einer Re-Legitimierung fossiler Aktivitäten beizutragen, als zu einer glaubwürdigen Minderung globaler Emissionen.

Das zentrale Thema der Konferenz war die Bestimmung eines neuen globalen Ziels für die Höhe der zukünftigen Finanzierungszusagen für Klimaschutz und Anpassung. Die von einem hochrangigen Expert*innengremium bezifferten Investitionsbedarfe für den globalen Süden (ohne China) lagen bei 1.000 Milliarden USD jährlich bis 2030 und 1.300 Milliarden USD bis 2035 (Bhattacharya et al. 2024). In einem Kontext globaler Haushaltskürzungen, steigender Ausgaben für Energie und Rüstung sowie US-Distanz zum multilateralen System, konnte aber nur eine Einigung auf ein Ziel von 300 Milliarden USD pro Jahr bis 2035 erzielt werden – ergänzt durch ein höheres aber unverbindliches Ziel von 1.300 Milliarden USD. Die Enttäuschung unter Ländern des Globalen Südens war groß; einige, darunter Indien und Nigeria, verweigerten öffentlich die Zustimmung zum Abschlusstext und kündigten an, dass die Ergebnisse ihre nationalen Emissionsminderungsvorhaben negativ beeinflussen würden (TWN 2024: 49). Beobachter*innen fürchten daher, dass die Finanzierungs- und Minderungspolitik in einer „Abwärtsspirale“ sinkender Ambitionen zu versinken droht (IISD 2024).

Auch die zentralen Steuerungsmechanismen des Pariser Klimaabkommens – der Transparenzrahmen, das Progressionsprinzip, die Reviewrunden zur Überprüfung und die Orchestringsstrategie für nichtstaatliche Akteure – werden zunehmend hinterfragt (so etwa Depledge 2024). Anstelle einer kritischen Prüfung von NDCs und ihrer Umsetzung bieten COPs eher Raum für selektive Erfolgserzählungen (Aykut et al. 2022: 191). Ohnehin zeigen Studien, dass öffentliche Kritik an mangelnder klimapolitischer Ambition nur in Ländern mit einer starken demokratischen Öffentlichkeit und zugleich hohen Sensibilität für Klimathemen politischen Druck entfalten kann (Dannenberg et al. 2023). Die jüngste Berichtslage am 24. Juni 2025 zeigt: Nur 24 von 197 Staaten haben bislang aktualisierte NDCs eingereicht, fast 95 Prozent haben die Frist im Februar 2025 verpasst – darunter Länder, die zusammen 83 Prozent der globalen Emissionen und 80 Prozent der Weltwirtschaft repräsentieren (Dunne 2025). Auch die Europäische Union – inklusive Deutschland – hat die offizielle Frist versäumt und damit entgegen ihrem Anspruch, eine Führungsrolle im internationalen Klimaschutz einzunehmen, agiert. Diese Entwicklungen deuten darauf hin, dass der

bislang dominante „global target-setting approach“ an Wirksamkeit verliert (Dubash 2023).

Auch die erhoffte „katalytische“ Wirkung (Hale 2020, Chan et al. 2021) von Initiativen wie der UN Action Agenda oder den „Climate Champions“ auf nichtstaatliche Minderungsanstrengungen bleibt aus (Teunissen und Chan 2023). Sektorale Allianzen zu Energie, Wäldern, Methan oder Verkehr würden selbst bei vollständiger Umsetzung nur etwa ein Viertel der bestehenden Emissionslücke decken (Kuramochi et al. 2024). Selbst langjährige Beobachtende wie das International Institute for Sustainable Development zweifeln inzwischen offen an der Relevanz und Wirksamkeit des derzeitigen Governance-Modells (IISD 2024: 23).

Ein begrenzter aber durchaus bemerkenswerter Fortschritt wurde außerhalb der UNFCCC erzielt: Bei der International Maritime Organization (IMO) einigten sich die Mitgliedstaaten nach zehn Jahren Verhandlungen auf ein globales Abkommen zur Regulierung der Emissionen aus der Schifffahrt. Die internationale Schifffahrt verursacht etwa 3 Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen und fällt bislang nicht unter die nationalen Reduktionsverpflichtungen im Rahmen des Pariser Abkommens. Das neue Abkommen deckt den Großteil der kommerziellen Schifffahrt ab und sieht ab 2028 finanzielle Sanktionen für Schiffe vor, die ihre Emissionen nicht senken. Die Verabschiedung erfolgte gegen erheblichen Widerstand – unter anderem durch einen Ausstieg der USA aus den Verhandlungen und die Opposition einer Koalition von Petrostaaten – und wurde schließlich per Mehrheitsentscheid angenommen. Es handelt sich um das erste Abkommen dieser Art, das als bedeutender institutioneller Fortschritt gewertet werden kann.²

Mit Blick auf Regulierungen zur Eindämmung der durch den Flugverkehr verursachten Emissionen, dessen Klimawirkung seit der vorindustriellen Zeit bei ca. 4 Prozent liegt (Klöwer et al. 2021), wurde seit der Verabschiedung des „Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation“ (CORSIA) auf UN-Ebene keine weitere Regulierung des Luftverkehrs außerhalb dieses globalen markt-basierten Systems beschlossen.³

Kontext: geopolitische Verwerfungen und fossile Einflussnahme

Die Kontextbedingungen haben sich im letzten Jahr und insbesondere in den letzten Monaten weiter verschlechtert. Die Wiederwahl von Donald Trump, der Austritt der USA aus dem Pariser Abkommen

2 Allerdings wurde die Umsetzung des Abkommens nach einer konzertierten diplomatischen Offensive der USA und Saudi Arabien im Oktober 2025 ausgesetzt und die Entscheidung dazu um ein Jahr verschoben.

3 Die 2018 verabschiedeten Standards und empfohlenen Praktiken (SARPs) zur Emissionsbegrenzung und Verbesserung der Kraftstoffeffizienz befanden sich seit 2021 in der „freiwilligen Phase“ – ab 2027 müssen Länder verpflichtend sicherstellen, dass Fluggesellschaften Emissionen oberhalb der 2024 beschlossenen Baseline von 85 Prozent des 2019-Niveaus kompensieren.

und der Weltgesundheitsorganisation (WHO), die Auflösung der Entwicklungsagentur USAID sowie massive Deregulierungspläne markieren einen Bruch mit der zuvor eingeschlagenen Klimapolitik (CarbonBrief 2024). Neben dem umfassenden Rückbau der Klimapolitik in den USA (Berahab 2025) besteht auch das Risiko einer Aufweichung klimapolitischer Ziele in der Europäischen Union (siehe Treiber deutsche Klimapolitik im europäischen Rahmen). Ein Dominoeffekt durch diese negativen Einflüsse ist nicht auszuschließen: Argentinien zog seine Delegation von der COP29 zurück; Indonesiens Klimagesandter bezeichnete das Pariser Abkommen als für sein Land nicht länger relevant. Zudem verschärfen anhaltende Kriege in der Ukraine und Gaza sowie geopolitische Spannungen im Südchinesischen Meer die globale Fragmentierung (Hoffart et al. 2024, Hunjra et al. 2024). In vielen Ländern des globalen Südens wuchs zuletzt der Eindruck westlicher Doppelmoral durch die Zögerlichkeiten oder fehlenden Verurteilungen des Vorgehens Israels gegen die Zivilbevölkerung in Gaza⁴. Dadurch wurde so auch Vertrauen in den Multilateralismus beschädigt und die Legitimitätskrise internationalen Rechts vertieft. Insbesondere Deutschland steht hier durch die anhaltende militärische Unterstützung Israels, die Blockade europäischer Initiativen und das Schweigen zur Frage der Anerkennung des Staates Palästina in der Kritik.

Gleichzeitig bestehen gegenläufige Trends, die ermöglichend auf die Treiberdynamik wirken: Brasilien als Gastgeber der COP30 im Jahr 2025 verfolgt einen ambitionierten multilateralen Kurs und bringt sich aktiv in Debatten zur Klimafinanzierung und globaler Gerechtigkeit ein. Die brasilianische Regierung forderte jüngst international verbindliche Zeitpläne für den Ausstieg aus fossilen Energien.⁵ Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Brasilien damit seine Bereitschaft bekundet hat, internationale Anstrengungen zur Festlegung solcher Zeitpläne zu unterstützen – auch wenn es bislang keine eigenen nationalen Zeitpläne festgelegt hat (CarbonBrief 2024). Zudem stellt die brasilianische Regierung als Teil der BRICS-Staaten die besondere Rolle der Allianz der Länder des Globalen Südens und deren Forderungen nach gerechter Klimafinanzierung in den Vordergrund.⁶ Hoffnungen auf internationale und solidarische Allianzen abseits der Staatenvertreter*innen weckt auch der die COP30 begleitende Peoples' Summit (bzw. *Cúpola dos Povos*). Dieser Zusammenschluss von mittlerweile

1.100 zivilgesellschaftlichen Organisationen besteht seit März 2023 und hat im Zuge der vorherigen COPs eine Vielfalt an brasilianischen, sozialen und ökologischen Bewegungen sowie internationalen Netzwerken und Stimmen mobilisiert.

Auf technologischer Seite boomen einerseits die erneuerbaren Energien dank politisch induzierter Lernkurven weltweit – allein 2023 wurden 510 GW neu installiert, was einer Erhöhung um 50 Prozent zum Vorjahr entspricht. Prognosen sehen über 10.000 GW bis 2030 (IEA 2024). Hemmnisse gegen den Ausbau von Erneuerbaren bestehen allerdings nach wie vor durch hohe Finanzierungskosten in Ländern des Globalen Südens, „Transformationsmüdigkeit“ in einigen Ländern des Globalen Nordens, und politischen Widerstand durch fossile Interessen weltweit (Nijssse et al. 2023). Auch die Elektromobilität wächst rasant, wenngleich in unterschiedlichem Tempo in verschiedenen Regionen: inzwischen sind 18 Prozent der weltweiten Fahrzeugverkäufe elektrisch, die Zahlen erreichen 38 Prozent in China, 21 Prozent in Europa, aber nur 9,5 Prozent in den USA. Andererseits steigen auch die Nachfrage und Profite fossiler Energien. Die sogenannte „Carbon Coalition“ blockiert vielerorts ambitionierte Maßnahmen (Cory et al. 2021). Hinzu kommt der Boom künstlicher Intelligenz, der schon jetzt zu einem beträchtlichen Anstieg der Energienachfrage etwa in den USA geführt hat und in den nächsten Jahren zu einem energiepolitischen „Wettrüsten“ führen könnte, das Fortschritte bei erneuerbarer Energieerzeugung untergräbt.⁷

Die COP26 in Glasgow rückte zum ersten Mal explizit einen möglichen Ausstieg aus fossilen Energien ins Zentrum der Verhandlungen und stellte damit für fossile Interessen einen Weckruf dar. Schon lange in der Klimapolitik aktiv, haben Vertreter*innen von Öl-, Gas- und Kohleindustrien in den letzten Jahren systematisch ihren Einfluss auf globale Klimakonferenzen und Narrative der Energiewende ausgebaut (Gentile und Gupta 2025). Insbesondere die großen Ölkonzerne betreiben gezielt Desinformation und schwächen demokratische Institutionen (Nasiritousi et al. 2024). Von Sharm-el-Sheikh über Dubai bis Baku zeigt sich zudem geradezu eine „Übernahme“ der Klimaverhandlungen durch autokratisch regierte Erdölstaaten, die somit Einfluss auf die Agenda und das Tempo der Verhandlungen ausüben.

Konnte der erste Rückzug der USA aus dem Pariser Abkommen 2017 noch durch eine starke

4 In einer Resolution vom 31.08.2025 hat die International Association of Genocide Scholars (IGAS) erklärt, dass Israels Krieg gegen den Gazastreifen die rechtliche Definition eines Genozids erfüllt. Über die von Südafrika eingereichte Klage gegen den Verstoß der israelischen Regierung gegen die Genozidkonvention beim Internationalen Gerichtshof (IGH) wurde noch nicht entschieden.

5 Diese Forderung wurde u. a. vom Climate Action Network als „hidden jewel“ des brasilianischen NDCs bezeichnet: <https://climatenetwork.org/resource/eco-4-cop29/>

6 COP30. 2024. *Ahead of COP30, the BRICS issued their first climate finance recommendation*. Verfügbar unter: <https://cop30.br/en/news-about-cop30/ahead-of-cop30-the-brics-issued-their-first-climate-finance-recommendation>

7 Siehe hierzu die Prognosen der Internationalen Energieagentur IEA: <https://www.iea.org/reports/energy-and-ai/energy-demand-from-ai>

zivilgesellschaftliche Mobilisierung in den USA und Selbstverpflichtungen von Firmen, Städten und Staaten zumindest teilweise aufgefangen werden (Aronczyk 2024: 28), deutet zurzeit kaum etwas auf eine vergleichbare Dynamik hin. Die Klimabewegung hat vielerorts an Dynamik verloren, und wurde durch soziale Mobilisierungen zu Themen wie dem Kampf für Demokratie oder gegen den Gaza-Krieg verdrängt. Die Austragung dreier aufeinanderfolgender COPs in autoritär regierten Staaten hat den Handlungsspielraum und die Sichtbarkeit zivilgesellschaftlicher Akteure eingeschränkt – beispielsweise auch durch strukturelle Zugangsbarrieren wie Budgetkürzungen und erhebliche Verzögerungen der Ausstellung von Visa. In diesem Kontext könnte die COP30 in Belém – mit einer aktiven brasilianischen Zivilgesellschaft und einer Präsidentschaft, die deren Beteiligung ausdrücklich fördern will – neue Impulse setzen. Signifikant ist auch, dass die gesellschaftliche Unterstützung für Klimaschutz global weiterhin hoch ist: In einer repräsentativen Umfrage in über 125 Ländern äußerten 69 Prozent der Befragten die Bereitschaft, 1 Prozent ihres Einkommens für Klimaschutzmaßnahmen zu spenden (Andre et al. 2024).

Der diskursive Kontext globaler Klimapolitik hat sich im letzten Jahr stark verschlechtert. Während in den vergangenen Jahren noch Begriffe wie die der Klimaneutralität oder der „Just Transition“ im Zentrum medialer und politischer Debatten standen, etabliert sich im aktuellen Klima geopolitischer Konfrontation, Aufrüstung und des Wettrennens um künstliche Intelligenz ein Gegen Diskurs unter dem Schlagwort der „Energiedominanz“. Auf dem weltweit einflussreichsten fossilen Energiegipfel, der CERAWeek in Houston im März 2025, dominierte dieses Narrativ.⁸ Während noch im Vorjahr Nachhaltigkeit betont wurde, feierte sich die Branche nun offensiv und siegessicher. Der US-Energieminister Chris Wright eröffnete die Konferenz mit der Aussage, die Trump-Regierung verfolge „ohne Scheu eine Politik verstärkter US-Energieproduktion“. Der CEO von Saudi Aramco erklärte den Ausstieg aus fossilen Energien für „zum Scheitern verurteilt“, während Larry Fink (BlackRock) ein Armband mit der Aufschrift „make energy great again“ trug. Bundeskanzler Friedrich Merz stellt die Rolle Deutschlands im globalen Klimaschutz in Frage, indem er mit Aussagen wie „Wir stellen ungefähr 2 Prozent des Problems dar“,⁹ Deutschland eine marginale Handlungsmacht im Kampf gegen die globale Erderwärmung zuweist. Solche symbolpolitischen Verschiebungen markieren nicht nur den diskursiven Backlash gegen den Klimadiskurs, sondern auch eine temporale Verschiebung des Diskurses hinsichtlich historischer Verantwortungen.

Auch im Bereich der Wissenschaft zeichnen sich bedrohliche Entwicklungen ab. Der beispiellose Abbau wissenschaftlicher Institutionen und Kapazitäten in den USA – einem absolut zentralen Akteur internationaler Forschungsprogramme und im internationalen Klimarat IPCC – dürfte die wissenschaftliche Grundlage für globale Klimagovernance nachhaltig schwächen. Die genauen Auswirkungen lassen sich schwer quantifizieren, sind jedoch mit Blick auf die Legitimität, Verlässlichkeit und Qualität zukünftiger Daten und Syntheseberichte des IPCC kaum zu unterschätzen.

Diese Ambivalenz kennzeichnet die aktuelle Phase globaler Klimagovernance: strukturelle Blockaden und der unter anderem aus den USA befeuerte Rollback umweltpolitischer Regulierung treffen auf eine weiterhin starke Marktdynamik erneuerbarer Technologien und eine anhaltend breite gesellschaftliche Unterstützung für Klimapolitik, die sich aber momentan nicht in größeren Protestbewegungen niederschlägt und somit wenig politischen Druck entfaltet.

8 Noor, Dharna. 2025. *Big oil gathers in Texas – but beneath the bravado, Trump-induced anxiety*. The Guardian, 15. März. Verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/us-news/2025/mar/15/cera-week-houston-texas>

9 Bundestag, 9.07.2025. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw28-de-regierungsbefragung-1094170>.

Dynamik	Kontextbedingungen	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Große mediale und politische Aufmerksamkeit für die COP30 in Belém ▶ Abkommen im Rahmen der International Maritime Organization (IMO) ▶ Initiativen zur Reform der Entwicklungsfinanzierung ◀ nationale Klimapläne (NDCs) nicht aktualisiert u/o nicht ambitioniert ◀ Ausstieg der USA aus dem Paris Abkommen ◀ Einigung zur Klimafinanzierung in Baku bleibt hinter Erwartungen zurück ◀ Freiwillige Selbstverpflichtungen verlieren an Schwung 	Weltpolitik	<ul style="list-style-type: none"> ● Brasilianische COP-Präsidentschaft könnte zwischen Globalem Süden und Norden vermitteln ● Kriege und geopolitische Spannungen nehmen zu und unterminieren Multilateralismus
	Nationale Politik	<ul style="list-style-type: none"> ● Erstmals Emissionsrückgang trotz Wachstum in China ● Rollback von Umwelt- und Klimapolitik in den USA ● EU Green Deal unter Druck
	Soziale Bewegungen	<ul style="list-style-type: none"> ● Aufstieg rechtsautoritärer und ökologiekritischer Bewegungen ● Krise der Klimabewegung
	Innovationen und Märkte	<ul style="list-style-type: none"> ● Stark fallende Kosten für Solar PV, Batterien und E-Autos ● Boom künstlicher Intelligenz treibt Energienachfrage
	Diskurse und Wissen	<ul style="list-style-type: none"> ● Rückbau von Klimawissenschaften in den USA ● Finanzierung internationaler Forschungsprogramme und IPCC unsicher ● Insgesamt Abnahme medialer Aufmerksamkeit für Klimaschutz ● Abschwächung nationaler Verantwortung für den globalen Klimaschutz

Erklärung: Unterstützende Dynamiken und Kontextbedingungen kennzeichnen wir mit ▶ ●, stark unterstützende mit ▶ ●. Analog gehen wir vor für hemmende Dynamiken und Bedingungen ▶ ● / ▶ ●

Tabelle 5: Entwicklungen in Dynamik und Kontextbedingungen von globaler Governance

Bewertung: Multilateralismus zwischen Krise und (etwas) Hoffnung

Der Treiber globale Klimagovernance wirkt teilweise unterstützend auf die Klimawende, allerdings nimmt die unterstützende Wirkung seit der Pariser Klimakonferenz 2015 kontinuierlich ab und ist auch in den letzten Jahren noch einmal gesunken.

In der Treiberanalyse des *Klimawende Ausblicks 2024* kamen wir zu dem Schluss, dass Fortschritte „in Form der Forderung nach einem Übergang weg von fossilen Brennstoffen in einem COP-Beschluss, Initiativen zu einer Reform der Entwicklungsfinanzierung und Abkommen zu Biodiversität in der breiteren UN-Governance ... eine unvermindert große Umsetzungslücke und eine wachsende Konfliktfähigkeit in globalen Klimaverhandlungen“ entgegenstehen. Diese Einschätzung hat sich im vergangenen Jahr als zutreffend erwiesen, wobei sich der Ausblick eher noch eingetrübt hat. Obwohl sich die Länder dem Pariser Abkommen angeschlossen und

sich verpflichtet haben, in den kommenden Jahrzehnten „Netto-Null“-Emissionen zu erreichen, gibt es gegenwärtig wenig Anzeichen dafür, dass dies auch geschehen wird. Die weltweiten Emissionen aus fossilen Brennstoffen sind seit der Unterzeichnung des Pariser Abkommens im Jahr 2015 um 8 Prozent gestiegen, allein im Jahr 2024 um 0,8 Prozent. Die globale Kohlerzeugungskapazität stieg um 0,9 Prozent¹⁰, während die globale Durchschnittserwärmung erstmalig die 1,5 °C-Grenze überschritt.¹¹ Die UNFCCC schätzt, dass die Emissionen in diesem Jahr ihren Höchststand erreichen und bis 2030 um 43 Prozent sinken müssten, damit die Welt noch eine Chance hat, das Ziel eines Temperaturanstiegs von 1,5 °C einzuhalten.¹²

Globale Klimagovernance sieht sich zudem zunehmend einem rechten Backlash durch die Trump-Administration und der Dominanz anderer autoritärer Staaten gegenüber, die systematisch den Ausstieg aus fossilen Brennstoffen und gerechte und demokratische Klimafinanzierungsmechanismen

10 <https://globalenergymonitor.org/report/boom-and-bust-coal-2025/>

11 <https://climate.copernicus.eu/copernicus-2024-first-year-exceed-15degc-above-pre-industrial-level>

12 <https://unfccc.int/maintaining-a-clear-intention-to-keep-15degc-within-reach>

blockieren. Neben der gut dokumentierten Ablehnung von Diskussionen über den Ausstieg aus fossilen Energien durch Saudi Arabien (Depledge 2008) haben fossile Exportstaaten gemeinsam mit Industriestaaten auch jahrelang die Schaffung eines Loss-and-Damage-Fonds blockiert (Ferreira 2021: 127). Aserbaidschans Präsident bezeichnete bei einer Rede auf der COP29 in Baku Öl und Gas sogar als „Geschenke Gottes“.

In der Summe leistet globale Klimagovernance daher derzeit nur einen begrenzten Beitrag zur Dekarbonisierung in Deutschland und dieser Beitrag dürfte zukünftig eher noch sinken. Zwar gab es in den frühen 2020er Jahren durch gestiegene nationale Ambitionen und sinkende Technologiekosten Aufwind. Doch nationale wie unternehmerische Zusagen reichen weiterhin nicht aus. Die nachlassende Stärke von Klimabewegungen und der Aufstieg ökologiekritischer Kräfte schwächen den politischen Handlungsdruck zusätzlich. Vor allem aber gefährden die geopolitische Fragmentierung und der US-Rückzug zentrale Grundlagen multilateraler Kooperation.

Etwas Hoffnung weckt die Rolle Brasiliens als Gastgeber der COP30, da sich dadurch die Möglichkeit zur Stärkung transformativer Allianzen zwischen Ländern des Globalen Südens und Nordens ergibt. Ein zentraler Ansatzpunkt ist die längst überfällige Reform der globalen Architektur der Entwicklungsfinanzierung. Beim G20-Finanztreffen im Februar 2025 in Kapstadt wurde bereits intensiv über die Überschuldung vieler Staaten und die Neuordnung internationaler Finanzinstitutionen diskutiert. Das Fernbleiben der Finanzminister*innen aus den USA, Indien, China und Brasilien sowie das Treffen ohne eine Einigung auf gemeinsame Ziele weckte jedoch wenig Hoffnung für eine langfristige Finanzierung der durch die Erderwärmung verursachten Verluste und Schäden. Vielmehr verfestigt sich der Eindruck, dass die globale Klimagovernance die „Grammatik der grünen Finanzierung“ (Gabor 2021) privaten Finanziers überlässt und den Staat lediglich als Ermöglicher am Rande beteiligt. Im Rahmen der vierten Internationalen Konferenz für Entwicklungsfinanzierung (FfD4) im Juni in Sevilla steht daher vor allem die Forderung im Raum, überprüfbare Schritte zur Mobilisierung zusätzlicher öffentlicher Mittel und zur Einleitung struktureller Reformen zu beschließen.¹³

Hinzu kommt, dass die von Brasilien und Kolumbien vorangetriebene Initiative für ein global bindendes Abkommen zur Rückverfolgbarkeit kritischer Mineralien, welches die Forderungen des im September 2024 stattfindenden UN-Panels zu „Critical Energy Transition Minerals“ aufgreift, einen

Paradigmenwechsel markieren könnte. Der Vorstoß, der am Rande des UN-Biodiversitätsgipfels COP16 in Cali angekündigt wurde und bis zur COP30 in Belém konkretisiert werden soll, reagiert auf die massive Zunahme der weltweiten Nachfrage nach strategischen Rohstoffen sowie die Externalisierung sozialer und ökologischer Verluste und Schäden entlang der Lieferketten. Damit greift die Initiative nicht nur Empfehlungen des UN-Gremiums für kritische Mineralien auf, sondern könnte auch eine pragmatische Alternative zum stockenden Prozess des UN-Abkommens für Wirtschaft und Menschenrechte zur Regulierung globaler Lieferketten darstellen.

Wechselwirkungen

Auch wenn die isolierten Effekte globaler Klimagovernance aktuell wie mittelfristig begrenzt erscheinen, liegt in der Fähigkeit des COP-Prozesses, öffentliche Aufmerksamkeit zu bündeln und nationale wie transnationale Prozesse zu beeinflussen, erhebliches Potenzial für indirekte Klimaschutzwirkungen.

Vor dem Hintergrund des in diesem Jahr anstehenden fünfjährigen Zyklus der nationalen Klimapläne wird deutlich, wie stark Mechanismen der globalen Klimagovernance nationale Politiken beeinflussen. Sie erzeugen Erwartungsdruck, setzen politische Vergleichsmaßstäbe und machen das internationale Ambitionsniveau sichtbar. Die NDCs sind das zentrale Steuerungsinstrument der globalen Klimagovernance – nicht nur zur Fortschrittskontrolle, sondern auch zur politischen Aushandlung von Verantwortung und Handlungsspielräumen. Einerseits setzen sie auf Transparenz und Vergleichbarkeit, um Vertrauen und Wirksamkeit zu stärken, andererseits spiegeln sie zugleich tief verwurzelte Konfliktlinien der globalen Klimagovernance wider. So dienen sie insbesondere den Ländern des Globalen Südens dazu, Differenzierungsansprüche zu formulieren und hegemoniale Harmonisierungsversuche abzuwehren. In dieser Doppelrolle sind NDCs somit nicht nur technische Planungsinstrumente, sondern auch politische Ausdrucksformen globaler Macht- und Gerechtigkeitsfragen (Jernäs 2024). Vor diesem Hintergrund und angesichts der unzureichenden Einreichung nationaler Klimapläne veröffentlichte Brasilien im Zuge seiner Gastgeberrolle der COP30 die Idee von selbstbestimmten Beiträgen (SDCs) als Bottom-up-Maßnahme.¹⁴

Wechselwirkungen existieren auch mit dem Treiber Klimaklagen. Hier bilden einerseits internationale Verträge und Entscheidungen normative Grundlagen für Argumente in klimabezogenen Gerichtsverfahren, andererseits richten sich große Hoffnungen auf die Rolle internationaler Gerichte

13 Zudem fordern zivilgesellschaftliche Akteure eine Stärkung der normsetzenden und koordinierenden Funktionen der Global Economic Governance, beispielsweise in Bezug auf Steuerpolitik, das Management von Schuldenkrisen, die Entwicklungszusammenarbeit oder die Regulierung transnationaler Unternehmen.

14 SDCs werden hierbei als eine enthierarchisierte Form der Mobilisierung von zeitlichen und finanziellen Ressourcen angesehen, um die Herausforderungen des Klimawandels nachhaltig anzugehen.

als Normsetzungsinstanzen für globale Klimagovernance (Kotzé 2021, Aykut et al. 2024). So könnte das von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beantragte Gutachten zu den Pflichten der Staaten in Bezug auf den Klimawandel – basierend auf einer Studierendeninitiative aus Vanuatu zu Loss and Damage – dazu beitragen, Länder des Globalen Nordens in die Verantwortung zu ziehen, um Finanzmittel für Klimaschäden zu erhöhen und Maßnahmen zur gerechten und demokratischen Finanzierung von Entwicklungs- und Klimazusammenarbeit zu verstärken.

Durch die Organisation der *Cúpola dos Povos* und dem Schwerpunkt auf zivilgesellschaftliche Mobilisierungen auf der COP30 wird globale Klimagovernance zudem zur Sichtbarkeit der Klimabewegung und zur Koordination sozialer Bewegungen beitragen. Auswirkungen sind zudem durch die Signalwirkung von COP-Entscheidungen und die Vorlage neuer freiwilliger Selbstverpflichtungen auf Unternehmenshandeln zu erwarten.

Handlungsoptionen

Deutschland nimmt im Rahmen der EU-Delegation an den globalen Klimaverhandlungen teil und verhandelt dort in der Regel gemeinsame Positionen mit den anderen europäischen Mitgliedstaaten. Der Einfluss Deutschlands als größter EU-Staat und früherer – wenn auch inzwischen relativer – Vorreiter in Fragen der Klimapolitik ist dabei beachtlich. Er umfasst sowohl den direkten Einfluss auf europäische Verhandlungspositionen als auch eine Signal- und Vorbildwirkung durch die nationale Umsetzung der Klimawende.

In diesem Sinne sollte Deutschland seine Rolle als gestaltender Akteur innerhalb der EU und als Brückenbauer in den internationalen Klimaverhandlungen ausbauen. Dazu könnten vermehrt auch internationale Kooperationen inner- und außerhalb der UNFCCC, insbesondere sektorale Allianzen wie die *Fossil Fuel Non-Proliferation Treaty* oder Initiativen zur *Dekarbonisierung von Industrie- und Energiesektoren*, aktiv unterstützt und mitgestaltet werden. Diese Initiativen können wichtige Impulse geben, um über die multilateralen Verhandlungsstrukturen hinaus konkrete Fortschritte in zentralen Emissionssektoren zu erzielen.

Während Deutschland und die Biden-Regierung gemeinsam klimabezogene Reformen in Weltbank und IWF vorangetrieben hatten, stellt die klimapolitische Kehrtwende der neuen US-Administration Europa und insbesondere Deutschland vor die Aufgabe, Verantwortung in der internationalen Finanzdiplomatie zu übernehmen. Gerade für den

dringend benötigten Ausbau erneuerbarer Energien zur Senkung der globalen Treibhausgasemissionen sehen sich insbesondere Länder des Globalen Südens mit der Frage der Finanzierungskapazitäten konfrontiert (Falduto et al. 2024). So zahlen 56 Staaten des Globalen Südens mehr als 10 Prozent, und 17 sogar mehr als 20 Prozent ihres BIP für den Schuldendienst,¹⁵ was klimafreundliche Infrastrukturinvestitionen erheblich erschwert. Fortschritte in der globalen Klimagovernance werden daher zunehmend daran gemessen werden müssen, inwiefern strukturelle Ungleichheiten im Zugang zu niedrigschwelliger, langfristiger und zuverlässiger Finanzierung adressiert werden. Die Bundesregierung steht damit vor der Herausforderung, im Zuge des FfD4 und anderer internationaler Foren konkrete Reformprozesse für eine demokratische und gerechte internationale Finanzarchitektur vorzubringen.

Allerdings lassen die klimapolitischen Pläne der neuen Bundesregierung eher eine Reduzierung der Klimafinanzierung befürchten. So beinhaltet der im April 2025 geschlossene Koalitionsvertrag zwar das Vorhaben einer stärkeren Verzahnung von Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik sowie ein Bekenntnis zu multilateralen Institutionen, doch stehen dieser die Senkung der ODA-Quote für internationale Entwicklungszusammenarbeit und Klimapolitik gegenüber und damit nach aller Voraussicht die Verfehlung des Zieles, 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Entwicklungszusammenarbeit abzugeben. Zusätzlich wird die Abschaffung der Stelle des Sonderbeauftragten für Internationalen Klimaschutz, das Fehlen der Klimaaußenpolitik im Koalitionsvertrag und die erhebliche personelle Schwächung als „Selbstverzwergung“ (Germanwatch 2025: 4) Deutschlands in der internationalen Klimapolitik kritisiert. Positive Bestrebungen lassen sich jedoch in der angekündigten Intensivierung bilateraler Beziehungen zu Ländern des Globalen Südens und die geplante „Nord-Südkommission“¹⁶ verorten. Diese könnte eine wichtige Rolle bei Deutschlands Verantwortungsübernahme im internationalen Klimaschutz spielen, wie beispielsweise jüngst die Übernahme des Co-Leads im Zuge des Just Energy Transition Partnerships (JETP) in Indonesien zeigt, solange diese auf der Maxime von gerechten Partnerschaften auf Augenhöhe und nicht allein auf der Sicherung wirtschaftlicher Interessen basieren.

Autor*innen:

Stefan C. Aykut und Lea Kammler

15 Neto, Marcos. 2025. *Debt-for-development swaps – aligning fiscal relief with environmental stewardship*. UNDP, 1. Juli. Verfügbar unter: <https://www.undp.org/speeches/debt-development-swaps-aligning-fiscal-relief-environmental-stewardship>

16 Siehe Koalitionsvertrag 2025, S. 127

Literaturverzeichnis

- Andre, P., T. Boneva, F. Chopra, A. Falk. 2024. Globally representative evidence on the actual and perceived support for climate action. *Nature Climate Change* 14/3: 253–259.
- Aronczyk, M. 2024. Branding the nation in the era of climate crisis: Eco-nationalism and the promotion of green national sovereignty. *Nations and Nationalism* 30/1: 25–38.
- Aykut, S. C., E. D'Amico, A. Fünfgeld. 2023. UN climate governance. In: *Hamburg Climate Futures Outlook. The plausibility of a 1.5 °C limit to global warming – Social drivers and physical processes*. Herausgegeben von A. Engels, J. Marotzke, E. Gonçalves Gresse, A. López-Rivera, A. Pagnone, J. Wilkens. Hamburg, Germany: Cluster of Excellence Climate, Climatic Change, and Society (CLICCS). 76–82.
- Aykut, S. C., F. Schenuit, J. Klenke, E. D'Amico. 2022. It's a Performance, Not an Orchestra! Rethinking soft coordination in global climate governance. *Global Environmental Politics* 22/4: 173–196.
- Aykut, S. C., A. Wiener, C. Zengerling, J. Bähring. 2024. Climate Litigation as a Social Driver Towards Deep Decarbonization I: A Framework and a General Assessment. *Carbon & Climate Law Review* 17/3: 181–192.
- Berahab, R. 2025. *Turning Back the Clock. Industrial, Economic, and Diplomatic Fallout from the U.S. Climate Policy Reversal*. Policy Center for the New South.
- Bhattacharya, A., V. Songwe, E. Soubeyran, N. Stern. 2024. Raising ambition and accelerating delivery of climate finance. *London: Grantham Research Institute on Climate Change and Environment, London School of Economics and Political Science*.
- CarbonBrief. 2024. *COP29: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Baku*. Carbon Brief.
- Chan, S., F. Eichhorn, F. Biermann, A. Teunissen. 2021. A Momentum for Change? Systemic effects and catalytic impacts of transnational climate action. *Earth System Governance* 9: 100119.
- Cory, J., M. Lerner, I. Osgood. 2021. Supply Chain Linkages and the Extended Carbon Coalition. *American Journal of Political Science* 65/1: 69–87.
- Dannenberg, A., M. Lumkowsky, E. K. Carlton, D. G. Victor. 2023. Naming and shaming as a strategy for enforcing the Paris Agreement: The role of political institutions and public concern. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 120/40: e2305075120.
- Depledge, J. 2008. Striving for No: Saudi Arabia in the Climate Change Regime. *Global Environmental Politics* 8/4: 9–35.
- Depledge, J. 2024. The future of negotiations under the climate change COP (Conference of the Parties): Implementation is not enough. *Dialogues on Climate Change* 1/1: 12–17.
- Dubash, N. K. 2023. Rebalance attention from global target setting toward national climate politics and policy. *Science* 382/6666: eadk7428.
- Dunne, D. 2025. Analysis: 95% of countries miss UN deadline to submit 2035 climate pledges. CarbonBrief.
- Falduto, C., J. Noels, R. Jachnik. 2024. The New Collective Quantified Goal on climate finance: Options for reflecting the role of different sources, actors, and qualitative considerations. Paris: OECD & IEA.
- Falkner, R. 2016. The Paris Agreement and the new logic of international climate politics. *International Affairs* 92/5: 1107–1125.
- Ferreira, P. G. o. 2021. Arrested development: the late and inequitable integration of loss and damage finance into the UNFCCC. *Research Handbook on Climate Change Law and Loss & Damage*: 127–148.
- Gabor, D. 2021. The Wall Street Consensus. *Development and Change* 52/3: 429–459.
- Gentile, G., J. Gupta. 2025. Orchestrating the narrative: The role of fossil fuel companies in delaying the energy transition. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 212: 115359.
- Germanwatch. 2025. *Klimapolitik sichert Internationale Handlungsfähigkeit. Empfehlungen für eine integrierte Klima- und Außenpolitik*. Germanwatch.
- Hale, T. 2020. Catalytic Cooperation. *Global Environmental Politics* 20/4: 73–98.
- Hare, B., R. Haynes, M. Dhakal, S. Jattansingh, U. Klönne. 2024. *What did we just agree to? The COP29 outcome*. Climate Analytics.
- Hermwille, L., A. Siemons, H. Förster, L. Jeffery. 2019. Catalyzing mitigation ambition under the Paris Agreement: elements for an effective Global Stocktake. *Climate Policy* 19/8: 988–1001.
- Hoffart, F. M., P. D'Orazio, F. Holz, C. Kemfert. 2024. Exploring the interdependence of climate, finance, energy, and geopolitics: A conceptual framework for systemic risks amidst multiple crises. *Applied Energy* 361: 122885.
- Hunjra, A. I., M. Azam, P. Verhoeven, D. Taskin, J. Dai. 2024. The impact of geopolitical risk, institutional governance and green finance on attaining net-zero carbon emission. *Journal of Environmental Management* 359: 120927.

- IEA. 2024. *World Energy Investment 2024*. Paris: International Energy Agency.
- IISD. 2024. *Summary report, UN Climate Change Conference Baku*. International Institute for Sustainable Development.
- Jernnäs, M. 2024. Governing through the nationally determined contribution (NDC): five functions to steer states' climate conduct. *Environmental Politics* 33/3: 530–551.
- Jordan, A., D. Huitema, H. Van Asselt, J. Forster. (Hrsg.) 2018. *Governing climate change: Polycentricity in action?* Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Klöwer, M., M. R. Allen, D. S. Lee, S. R. Proud, L. Gallagher, A. Skowron. 2021. Quantifying aviation's contribution to global warming. *Environmental Research Letters* 16/10: 104027.
- Kotzé, L. J. 2021. Neubauer et al. versus Germany: Planetary Climate Litigation for the Anthropocene? *German Law Journal* 22/8: 1423–1444.
- Kuramochi, T., A. Deneault, S. Chan, S. Smit, N. Pelekh. 2024. Supporting the Paris Agreement through international cooperation: potential contributions, institutional robustness, and progress of Glasgow climate initiatives. *npj Climate Action* 3/1: 31.
- Laux, H. 2017. Clockwork Society: Die Weltklimakonferenz von Paris als Arena gesellschaftlicher Synchronisation. *Anna Henkel/Henning Laux/Fabian Anicker (Hg.), Raum und Zeit. Soziologische Beobachtungen zur gesellschaftlichen Raumzeit, Weinheim: Beltz Juventa: 246–279*.
- Nasiritousi, N., A. Buylova, M. Fridahl, G. Reischl. 2024. Making the UNFCCC fit for purpose: A research agenda on vested interests and green spiralling. *Global Policy* 15/2: 487–494.
- Nevitt, M. 2024. On the United States, China, and COP29: Assessing the State of International Climate Progress After Baku. *Emory Legal Studies Research Paper*.
- Nijse, F. J. M. M. et al. 2023. The momentum of the solar energy transition. *Nature Communications* 14/1: 6542.
- Obergassel, W. et al. 2022. From regime-building to implementation: Harnessing the UN climate conferences to drive climate action. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 13/6: e797.
- Teunissen, A., S. Chan. 2023. Leveraging “Enabling Power” Through Awarding in Global Climate Governance: Catalytic Impacts of UNFCCC's Global Climate Action Award. *Global Environmental Politics*: 1–24.
- TWN. 2024. *Baku Climate News Updates*. Third World Network.
- van Asselt, H. 2016. The Role of Non-State Actors in Reviewing Ambition, Implementation, and Compliance under the Paris Agreement. *Climate Law* 6/1–2: 91–108.
- Van Coppenolle, H., M. Blondeel, T. Van de Graaf. 2023. Reframing the climate debate: The origins and diffusion of net zero pledges. *Global Policy* 14/1: 48–60.