

Yvonne Bloss, Thomas Hirsch
Oktober 2025

Sieben Prioritäten für Deutschlands Klimaaußenpolitik

Globale Verantwortung in stürmischen Zeiten

Impressum

Herausgeberin

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
info@fes.de

Herausgebende Abteilung

Abteilung: Internationale Zusammenarbeit,
Referat Globale und Europäische Politik

Inhaltliche Verantwortung und Redaktion

Konstantin Bärwaldt, Referat Globale und Europäische Politik

Kontakt

Christiane Heun
Christiane.Heun@fes.de

Design/Layout

Ludger Stallmeister

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Oktober 2025
© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 978-3-98628-782-5

Weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie hier:

➤ www.fes.de/publikationen

Yvonne Bloss, Thomas Hirsch
Oktober 2025

Sieben Prioritäten für Deutschlands Klimaaußenpolitik

Globale Verantwortung in stürmischen Zeiten

Inhalt

Einleitung	3
Deutschlands Rolle bei der Neugestaltung der internationalen Klimapolitik ..	6
Erste Priorität: Klimaaußenpolitisches Denken in Szenarien als Antwort auf neue Herausforderungen	6
Zweite Priorität: Klimapolitik als Bedingung für Wohlstand und Sicherheit .	7
Dritte Priorität: Governance und institutionelle Verankerung in der Bundesregierung	8
Vierte Priorität: Gestärktes Vertrauen in das Pariser Abkommen durch eine multilaterale Governance-Reform	9
Fünfte Priorität: Klima- und Transformationspartnerschaften auf der Basis reziproker Interessen	12
Sechste Priorität: Klimafinanzierung als Investition in Stabilität und Wachstum	13
Siebte Priorität: Just Transition zur Lösung von Zielkonflikten zwischen Klimaschutz und sozial gerechter Entwicklung	15
Zusammenfassung: Was jetzt zu tun ist	17
Literaturverzeichnis	20

Einleitung

Geänderte Vorzeichen: politische Systemkonkurrenz und geoökonomische Fragmentierung

Die aktuellen geopolitisch und geoökonomisch getriebenen Veränderungen der Weltordnung stellen die internationale Klimapolitik vor bislang nicht gekannte Herausforderungen mit tiefgreifenden, in ihrem Ausmaß noch nicht absehbaren Konsequenzen. Klimapolitische Interessen werden neu definiert und zunehmend im Kontext von wirtschaftlichen Interessen, politischer Souveränität und Sicherheitsfragen bewertet. Werte wie Klimagerechtigkeit und ambitionierte Klimaziele verlieren an politischer Relevanz. Diese Entwicklung wird befördert durch die starke Zunahme von rechtsradikalen und populistischen Tendenzen. Das Thema Klimaschutz wird zunehmend von der Sachebene entkoppelt und ideologisch aufgeladen, wodurch sich die Polarisierung der Gesellschaft verschärft, während die Akzeptanz für ambitionierten Klimaschutz weiter abnimmt.

Der Austritt der USA aus dem Pariser Klimaabkommen untergräbt die Wirksamkeit globaler Klimaschutzbemühungen und stellt die Glaubwürdigkeit und Wirkmächtigkeit der regelbasierten multilateralen Klimapolitik in Frage. Daraus folgt ein starker Reformdruck, insbesondere mit Blick auf das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC) und die internationalen Bemühungen zur Mobilisierung ausreichend hoher finanzieller Ressourcen für die Unterstützung des Globalen Südens bei Klimaschutz und Klimaanpassung. Die von der US-Regierung unter Trump durch den Handelsstreit und protektionistische Vorgehensweisen vorangetriebenen Verwerfungen machen die Weltwirtschaft krisenanfällig und schwer berechenbar und behindern auf diese Weise die globale Transformation erheblich.

In der Folge stehen weniger finanzielle Mittel für die Unterstützung von Ländern des Globalen Südens bei der Bekämpfung des Klimawandels zur Verfügung, während sich gleichzeitig die Auswirkungen der Klimakrise weltweit zuspitzen, immer mehr Klima-Kipppunkte in Reichweite kommen und die durchschnittliche Temperaturerhöhung zumin-

dest zeitweise die 1,5-Grad-Marke überschritten hat. Dies führt im internationalen Verhandlungsprozess zu einem massiven Vertrauensverlust und einer zunehmend konfrontativen Haltung des Globalen Südens gegenüber dem Globalen Norden. Dabei gibt es durchaus Fortschritte zu vermelden, vor allem bei der globalen Energiewende, die im vollen Gange ist. Diese Fortschritte reichen jedoch noch nicht aus, um ein weiteres Ansteigen der CO₂-Emissionen zu verhindern. Gleichzeitig machen sich die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Klimakrise deutlich schneller und weitaus extremer bemerkbar als prognostiziert. Die damit einhergehenden globalen Risiken sowohl für die wirtschaftliche Entwicklung als auch für die natürlichen Lebensgrundlagen und nicht zuletzt für die politische Stabilität und menschliche Sicherheit sind weitreichend und heute noch kaum abzusehen. Verschärfend kommt hinzu, dass die soziale Ungleichheit infolge des Klimawandels zunimmt.

Deutsche Klimaaußenpolitik – quo vadis?

Welche Position nimmt die deutsche Bundesregierung angesichts dieser Gemengelage in der internationalen Klimapolitik ein? Der ehemalige Bundeskanzler Olaf Scholz hat mit seiner Regierung Deutschlands erste Klimaaußenpolitikstrategie verabschiedet. Unter Klimaaußenpolitik wurden dabei alle Ansätze subsumiert, die internationale Klimapolitik konsequent in die Außenpolitik zu integrieren und auf diese Weise die Klimadiplomatie kohärent und strategisch auszurichten. Dies umfasst neben der internen Organisation auch die Umsetzung der Klimaaußenpolitikstrategie in der diplomatischen Praxis.¹ Flankiert wurde diese Strategie von einem hohen Gestaltungs- und Koordinationsanspruch: »Mit dieser ressortübergreifenden Klimaaußenpolitikstrategie richten wir als Bundesregierung unsere Strukturen und Instrumente darauf aus, die Transformation in eine klimaneutrale Zukunft sozial gerecht und wirtschaftlich erfolgreich umzusetzen und entlang unserer Werte und Interessen aktiv mitzugestalten. Sie ist Leitsehnur für das internationale klimapolitische Handeln der Bundesregierung und wird federführend gesteuert und umgesetzt durch das jeweils zuständige Ressort.«²

¹ Zur Begriffsklärung siehe auch: Adolphsen, Ole et al. (2024): Deutschlands Klimaaußenpolitik: Kontext – Rückschau – Weiterentwicklung <https://ariadneprojekt.de/publikation/analyse-deutschlands-klimaaussenpolitik-kontext-rueckschau-weiterentwicklung/>, zuletzt abgerufen am 5.9.2025. Wir verwenden im Folgenden den Begriff der Klimaaußenpolitik, wie er sich wie oben beschrieben vor allem während der letzten Legislaturperiode in Deutschland etabliert hat. Den Begriff internationale Klimapolitik verwenden wir hingegen, wenn es eher allgemein um internationale klimapolitische Prozesse geht, die sich nicht direkt auf Deutschland beziehen.

² Auswärtiges Amt (2023): Klimaaußenpolitikstrategie der Bundesregierung: <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2633110/90e88ad741351a8885f478c49a1741eb/kap-strategie-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 5.9.2025.

Die Klimaaußenpolitikstrategie ist sehr umfassend und ambitioniert. Sie bündelt ein breites Spektrum an Themenfeldern in einem ganzheitlichen strategischen Ansatz, der eine Ambitionssteigerung bei der Emissionsminderung mit einer klimagerechten Handels- und Wirtschaftspolitik und einer Unterstützung für besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen zusammenführt. Dies ist besonders für internationale Kooperationen und die Zusammenarbeit mit Ländern im Globalen Süden von zentraler Bedeutung. Die Strategie geht darüber hinaus auch auf den Nexus zwischen Klima und Sicherheit sowie auf den Schutz der Ökosysteme oder die Ausrichtung internationaler Finanzflüsse an Nachhaltigkeitskriterien ein und befördert auf diese Weise die Schaffung von Synergien mit anderen Politikfeldern. Angesichts ihres partizipativen Ansatzes und der Berücksichtigung zivilgesellschaftlicher Interessengruppen kann sie auch auf prozeduraler Ebene als progressiv gewertet werden.

Deutschland hat mit seiner per Kabinettsbeschluss verabschiedeten Klimaaußenpolitikstrategie in der internationalen Klimapolitik an Einfluss und Profil gewonnen. Die Strategie wurde unter der letzten Bundesregierung organisatorisch im Auswärtigen Amt angesiedelt, sah die Ernennung einer Sonderbeauftragten im Rang einer Staatssekretärin, eine institutionalisierte interministerielle Koordination der beteiligten Ministerien durch eine regelmäßig tagende Runde der Staatssekretär_innen sowie eine Verhandlungsführung durch die damalige Außenministerin bei internationalen Klimakonferenzen vor. Zudem wurden in den deutschen Auslandsvertretungen über 50 sogenannte Klimaschwerpunktbotschaften eingerichtet.

Die stärkere Priorisierung der Klimadiplomatie und der Zugewinn an Effizienz und Kohärenz, die mit diesem *whole of government*-Ansatz einherging, haben der Klimapolitik auf internationaler Ebene mehr Sichtbarkeit verliehen. Expert_innen hatten daher auch empfohlen, diesen strategischen Zuschnitt beizubehalten.³

Doch die Regierung Merz hat anders entschieden und die Zuständigkeit für die nationale und internationale Klimapolitik weitgehend zurück in das Bundesumweltministerium (BMUKN) verlegt. Das ist bei unterschiedlichen Seiten auf Kritik gestoßen, denn die Rückabwicklung der Ressortzuständigkeiten könnte international als Signal für einen Bedeutungsverlust der Klimaaußenpolitik verstanden werden. Jedoch könnte die außenpolitische Einbindung dieser Strategie innerhalb des Auswärtigen Amtes, wo ein verkleinertes Team von Klimadiplomaten_innen und die Klimaschwerpunktbotschaften bestehen bleiben, fortgeführt werden. Das BMUKN wiederum gibt dem internationalen Klimaschutz insoweit ein stärkeres Profil, indem es eine neue eigenständige Abteilung für internationale Klimapolitik

schafft. Insofern ist die Zukunft der deutschen Klimaaußenpolitik keineswegs besiegelt.

Auch wenn die Klimaaußenpolitik im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD nicht explizit erwähnt wird und das Bekenntnis zu den gesetzlich verankerten deutschen und europäischen Klimazielen knapp und teilweise interpretationsbedürftig ausfällt, bietet der Vertrag einige neue Ansatzpunkte für die Klimadiplomatie, darunter die Gründung einer Nord-Süd-Kommission, die auch im Klimabereich eine zentrale Rolle beim Ausbau globaler Partnerschaften spielen kann.

Darauf hat auch die SPD-Bundestagsfraktion Einfluss. Sie hat in der letzten Legislaturperiode eine Strategie verabschiedet, in der sie die zentralen Elemente einer sozialdemokratischen internationalen Klimapolitik benennt. Im Mittelpunkt stehen hier die enge Verknüpfung zwischen internationaler Klimapolitik, Solidarität und sozialer Gerechtigkeit weltweit, die klare Betonung eines gerechten Übergangs (Just Transition) bei der Bewältigung der Klimakrise, der hohe Stellenwert einer soliden und ausreichenden Klimafinanzierung sowie die klare Fokussierung auf den Aufbau gleichberechtigter Partnerschaften für ambitionierte Klimapolitik, v. a. mit den Ländern des Globalen Südens. In der Einleitung betont die SPD-Bundestagsfraktion in diesem Zusammenhang: »Die Klimakrise kann nur durch internationale Zusammenarbeit bewältigt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass sich alle Staaten, Gesellschaften und wirtschaftlichen Akteure ihrer Verantwortung bewusst werden und ihren jeweiligen Beitrag leisten.«⁴

Die Leitfragen

In der vorliegenden Publikation sollen neue strategische Perspektiven für die zukünftige Ausrichtung der deutschen Klimaaußenpolitik entwickelt werden: Wie sollte die Bundesregierung ihre Klimaaußenpolitik in Zukunft gestalten, um im Kontext der skizzierten politischen Umbrüche wirkmächtig zu bleiben? Kann Deutschland seinen Beitrag zu einer internationalen Klimapolitik kohärent in die eigene Außenpolitik einbetten, indem es seine wirtschaftlichen, sozialen, Klima- und Sicherheitsinteressen strategisch zusammenbringt, um so angemessen auf die veränderten internationalen Rahmenbedingungen zu reagieren? Wie kann die Bundesregierung ihre klimapolitischen Zielsetzungen organisatorisch und programmatisch gut in die Außenpolitik integrieren und auf diese Weise zur Profilierung Deutschlands im Ausland beitragen? Wird Deutschland seine Chance nutzen, sich in der internationalen Klimapolitik weiterhin als verlässlicher Partner zu positionieren und darüber hinaus vielleicht sogar neue Partner zu gewinnen in einer Zeit, in der die Verlässlichkeit traditioneller Allianzen in Zweifel gezogen wird? Wird Deutschland nach dem

³ Siehe auch Adolphsen, Ole et al., wie oben zitiert.

⁴ Siehe SPD-Bundestagsfraktion (2024): Sozialdemokratische Internationale Klimapolitik: Klima schützen, Gerechtigkeit weltweit stärken: <https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/position-internationale-klimapolitik.pdf>, zuletzt abgerufen am 5.9.2025.

Rückzug der USA aus dem Pariser Abkommen im Zusammenspiel mit der EU die entstandene Lücke zumindest teilweise füllen und mehr Führungsverantwortung übernehmen, wie es nicht nur viele Schwellenländer fordern? Was folgt daraus für Deutschlands Rolle im anstehenden Reformprozess der multilateralen Klimapolitik? Und nicht zuletzt: Welche Elemente sind für eine sozial gerechte Klimaaußenpolitik im Sinne einer Just Transition relevant?

Auf diese Fragen suchen wir in dieser Publikation erste Antworten, bevor wir zusammenfassend zentrale politische Empfehlungen für eine krisenfeste Ausrichtung der Klimaaußenpolitik formulieren. Hierbei fließen neben Erkenntnissen aus vorliegenden Studien und Dokumenten auch die Ergebnisse von Hintergrundgesprächen mit Vertreter_innen aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft sowie eigene Überlegungen ein.

Deutschlands Rolle bei der Neugestaltung der internationalen Klimapolitik

Die deutsche Klimaaußenpolitikstrategie bietet eine gute Grundlage, muss aber angesichts veränderter internationaler Rahmenbedingungen sowie neuer politischer Schwerpunkte weiterentwickelt werden. Erforderlich sind klare Prioritäten, eine neue Balance zwischen multi- und plurilateralen beziehungsweise bilateralen Kooperationsformaten, eine klare Einbettung in eine – noch ausbaufähige – Klimaaußenpolitik der EU sowie eine engere Verschränkung mit der Außenwirtschafts- und Sicherheitspolitik. Wenn sich Zielkonflikte ergeben, müssen diese rasch gelöst werden. Dies ist wichtig, um handlungsfähig zu bleiben unter schwierigen internationalen Rahmenbedingungen, die durch zunehmende Konkurrenz, hohe Unsicherheit und geringe Planbarkeit charakterisiert sind. Die Klimaaußenpolitik darf nicht allein durch reaktives Handeln bestimmt werden. Um in ein proaktives Handeln zu kommen, müssen die politischen Treiber verstanden, Chancen und Risiken richtig eingeschätzt und Handlungsoptionen für verschiedene Szenarien entwickelt werden.⁵

Erste Priorität: Klimaaußenpolitisches Denken in Szenarien als Antwort auf neue Herausforderungen

Seit der Verabschiedung des Pariser Abkommens hat sich die politische Weltlage stark verändert. Kooperative, kompromissorientierte Verhandlungsstrategien und multilaterale Vereinbarungen zum gemeinsamen Vorteil aller beteiligten Parteien werden zunehmend abgelöst durch konfliktive Strategien, die politische, wirtschaftliche und militärische Macht einsetzen, um Verteilungskämpfe zu entscheiden. Geopolitische Konfrontation untergräbt die multilaterale Ordnung und erhöht den Druck auf die Staaten, Partei für eine der großen Mächte – USA und China – zu ergreifen. Während die Regierung Trump ihr Ziel der Reindustrialisierung derzeit mit einer Kombination aus aggressiver Handelspolitik, Deregulierung und dem Androhen einer Aufkündigung von Sicherheitsabkommen verfolgt, setzt China auf seine marktbeherrschende Stellung bei Schlüsselindustrien und kritischen Rohstoffen, die sich im Konfliktfall als scharfe wirtschaftliche Waffe einsetzen lässt. Russland hat sich unter Putin in eine aggressiv-revanchistische Macht

verwandelt, die mit hybrider und militärischer Kriegsführung die politische Ordnung gewaltsam verändern möchte. Im Globalen Süden versuchen sich Schwellenländer wie Brasilien, Indien, Indonesien und Südafrika der Blockbildung zu entziehen, doch ihre Volkswirtschaften leiden unter Handelshemmnissen. Bei vielen kleineren Staaten kommt eine seit der Corona-Epidemie deutlich gestiegene Auslandsverschuldung hinzu. Daneben verschärft der Rückgang der Klima- und Entwicklungsfinanzierung die Verteilungskonflikte. Im Ergebnis führt dies zu einer Fragmentierung und zu Misstrauen und Spannungen zwischen Süd und Nord, die es seit zwei Jahrzehnten nicht mehr gegeben hat.

Diese systemischen Disruptionen schwächen das Pariser Abkommen und unterminieren das Vertrauen in seine Steuerungsfähigkeit. Hinzu kommt, dass Warnungen aus der Wissenschaft vor den gravierenden Risiken eines ungebremsten Klimawandels weitgehend ungehört verhallen und in der öffentlichen Wahrnehmung gegenüber Ängsten vor einem wirtschaftlichen Abstieg und militärischen Bedrohungen in den Hintergrund treten. Auch die Zunahme von Extremwetterereignissen hat hieran bislang nichts geändert. Dass ausgerechnet die USA als bisherige Garantiemacht einer regelbasierten Weltordnung die Verrechtlichung internationaler Beziehungen zunichtemachen, entbehrt nicht einer bitteren Ironie. China dagegen bekräftigt seine Unterstützung für die multilaterale Ordnung, die das Land im Zweifelsfall allerdings stets eigenen Interessen unterordnet.⁶ Ob die Stellungnahme des Internationalen Gerichtshofs zu staatlichen Schutzpflichten dem klimapolitischen Multilateralismus neuen Rückenwind verleiht, bleibt abzuwarten, muss aber bezweifelt werden.⁷

In unruhigen Zeiten treten Eigeninteressen stärker in den Vordergrund, die klar definiert und neu mit den Interessen der anderen in Einklang gebracht werden müssen. Je größer die Risiken, desto mehr Gewicht wird der eigenen Resilienz beigemessen. Im Zuge dieser Neubewertung ist auch die Balance zwischen wertebasierter und interessengeleiteter Klimaaußenpolitik zu klären.

⁵ Böttcher, Miranda et al. (2024): Foresight: Multilevel Climate Policy in 2030. https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/WP_Boettcher_Adolphsen_Geden_Koenneke_Schenuit_Thielges_SWP_Climate_Foresight_2030.pdf, zuletzt abgerufen am 5.9.2025.

⁶ Runde, Daniel et al. (2024): Great Power Competition in the Multilateral System. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2024-10/241023_Runde_Great_Power.pdf?VersionId=9gO6bqVnm1tU1gvAfyYDz8t_b74z7PmM, zuletzt abgerufen am 8.9.2025

⁷ Siehe hierzu: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-pre-01-00-en.pdf>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

Die aktuellen Veränderungen in der Welt bieten aber auch Chancen: Die EU und mit ihr Deutschland stehen über kurz oder lang vor der Wahl, entweder ihre Unabhängigkeit gegenüber den USA, China und Russland einzubüßen oder eigenständig und gestaltungsfähig zu bleiben. Dies setzt voraus, dass die EU ihre gegenwärtige Schwäche überwindet und das eigene Profil stärkt, indem sie klima-, handels-, sicherheits- und außenpolitische Interessen zusammenführt. So wäre sie durchsetzungsfähiger und für Dritte als Partner wieder attraktiver, allen voran für Demokratien.

Je unvorhersehbarer die Zukunft, desto wichtiger wird das Denken in Szenarien. Folgendes Szenario erscheint uns für eine Weiterentwicklung der klimaaußenpolitischen Strategie über die nächsten zehn Jahre plausibel: Im Zuge einer allgemeinen Schwächung des Multilateralismus und einer Zunahme der geopolitischen Polarisierung und geoökonomischen Entflechtung wird die Handelspolitik machtpolitisch instrumentalisiert und Wertschöpfungsketten geraten unter Druck, wodurch sich – zusätzlich verstärkt durch Klimarisiken –, die politischen Prioritäten weltweit verändern. Dem UNFCCC-Prozess fehlt es an Führung und die zentrifugalen Kräfte nehmen zu. Einzelne Staaten treten aus dem Pariser Abkommen aus, andere reduzieren ihre Klimafinanzierung, die nationalen Klimabeiträge (Nationally Determined Contributions – NDCs) fallen gering aus, und im Verhandlungsprozess kommt es zu einer weiteren Fragmentierung und wechselnden Bündnissen, die die bisherigen, relativ stabilen Verhandlungsgruppen zumindest teilweise ablösen. Auch Deutschland und die EU priorisieren die grüne Transformation zunächst weniger stark. Stattdessen gewinnt Klimaanpassung an Bedeutung – ein Thema, das bisher vor allem für die Länder im Globalen Süden einen hohen Stellenwert hatte.

In einem solchen Szenario wäre ein *business as usual* in der Klimaaußenpolitik gleichbedeutend mit einem weiteren Bedeutungsverlust Deutschlands und der EU, der auch auf andere Felder der internationalen Beziehungen ausstrahlen würde. Alternativ könnte die Klimaaußenpolitik von Deutschland und der EU strategisch weiterentwickelt werden als eine Chance für eine wertegeleitete Interessenpolitik, die klimapolitische mit handels- und sicherheitspolitischen Interessen verknüpft und neue Partner in der Welt gewinnt. Dafür müssten Kerninteressen identifiziert und in diese investiert werden, und das Auswärtige Amt müsste mit seinen Außenvertretungen auf diesen Prozess ausgerichtet werden. Die EU könnte mit Deutschland in Führungsverantwortung im multilateralen Prozess einen Anker für die Integrität des Pariser Abkommens bieten und auf diese Weise Einfluss und Partner in der Welt gewinnen. Flankierend müssten bi- und plurilaterale Kooperationen ausgebaut werden, die im gegenseitigen Interesse der beteiligten Staaten liegen und über klimapolitische Zielsetzungen hinausgehen. Dafür muss die Klimadiplomatie wesentlich breiter gedacht werden, etwa indem neben originären Klimazielen auch die Resilienz von Wertschöpfungsketten (z. B. beim Zugang zu kritischen Rohstoffen) oder stabile Nachbarschaften (z. B. rund ums Mittelmeer)

bei der Initiierung von Partnerschaften berücksichtigt werden.

Entsprechend ließe sich die Klimaaußenpolitik in einem Vier-Säulen-Modell weiterentwickeln:

- Erstens eine europäische Säule, die in allen wesentlichen Fragen eine enge Abstimmung mit der EU und möglichst auch Großbritannien, Norwegen sowie anderen Partnern, die gemeinsame Werte teilen, umfasst. Da in dieser Säule die größte Übereinstimmung bei den gemeinsamen Werten und Interessen herrscht, umfasst die Zusammenarbeit nahezu den gesamten Bereich der Klimaaußenpolitik. Dadurch erhöhen sich die Chancen, gemeinsame Interessen gegenüber Dritten wirkungsvoll zu vertreten.
- Zweitens eine Resilienz-Säule mit bi- und plurilateralen Kooperationen, die darauf abzielen, die Widerstandsfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber Klimarisiken und sonstigen externen Schocks sowohl bei uns als auch in Partnerländern (vor allem im Globalen Süden) zu stärken, und demzufolge auf gemeinsamen Interessen beruhen. In dieser Säule sind Kooperationen möglich, die weit über das Ambitionsniveau im UNFCCC-Prozess hinausreichen, jedoch thematisch meist enger angelegt sind. Mögliche Beispiele wären Wasserstoffpartnerschaften, zum Beispiel mit Namibia oder Chile.
- Drittens eine transatlantische Säule der Klimadiplomatie gegenüber den USA, die darauf abzielt, auf Grundlage der Reziprozität gemeinsame Interessen voranzubringen und bei divergierenden Interessen Lösungen zu finden, die die Kerninteressen beider Seiten wahren.
- Viertens eine China-Säule, die bestenfalls in eine gemeinsame Verantwortungsübernahme durch China und der EU als neuem Führungs-Tandem im UNFCCC-Prozess mündet und mindestens gewährleistet, dass beide Seiten in einem klimadiplomatischen Dialogprozess verbleiben, der selbst dann noch Bestand hat, wenn sich die Beziehungen insgesamt verschlechtern. Der EU-China-Gipfel vom Juli 2025 zeigt, dass dies möglich ist.

Zweite Priorität: Klimapolitik als Bedingung für Wohlstand und Sicherheit

Eine wesentliche Antwort auf die neuen Herausforderungen ist konzeptioneller Natur: Klimapolitik muss national wie international weitaus stärker in ihrer Verschränkung und Interdependenz mit der Handels-, Wirtschafts-, Rohstoff-, Industrie- und Sicherheitspolitik konzipiert werden. Das bedeutet, Klimapolitik als *enabler* mit dem Ziel zu positionieren, Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt vor elementaren Klimarisiken und deren Konsequenzen zu schützen.

Bis 2050 könnten sich die Kosten des Klimawandels für die deutsche Volkswirtschaft auf 900 Milliarden Euro summieren.⁸ Dem kann wirksam begegnet werden mit einer nationalen Klimapolitik, die auf einen Instrumenten-Mix aus konsequenter CO₂-Bepreisung sowie Anreizen und ordnungspolitischen Maßnahmen für Klimaschutz setzt und gleichzeitig von einer internationalen Klimapolitik flankiert wird.⁹ Die Wirtschafts- und Industriepolitik muss also die Risiken nachlassender Resilienz und damit einhergehender Wohlstandsverluste ebenso wie die Chancen einer gestärkten Wettbewerbsfähigkeit durch Dekarbonisierung stärker berücksichtigen. Die Klima- und Energiediplomatie wiederum muss die außenwirtschaftlichen Interessen, sichere Lieferketten und neue Wertschöpfungsmodelle im Kontext der wirtschaftlichen Transformation stärker in den Mittelpunkt rücken und hierbei enger mit Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft kooperieren. So kann Klimadiplomatie zu Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand beitragen.

Die Nationale Sicherheitsstrategie der Bundesregierung¹⁰ basiert auf einem erweiterten und integrierten Sicherheitsverständnis, das neben der inneren und äußeren Sicherheit auch Bedrohungen durch Pandemien, den Klimawandel und andere externe Schocks in ihrer globalen Vernetzung berücksichtigt. Dies erfordert neben einem Vierklang aus Außen-, Verteidigungs-, Entwicklungs- und Klimapolitik laut der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Reem Alabali-Radovan, neue Partnerschaften, vor allem auch mit Ländern des Globalen Südens: »Die Bundesregierung wird eine Nord-Süd-Kommission ins Leben rufen, die diese partnerschaftlichen und strategischen Beziehungen mit den Ländern des Globalen Südens auf Augenhöhe ausbauen wird. So werden wir dazu beitragen, die regelbasierte und inklusive Weltordnung neu aufzustellen, das Fundament zu reparieren und standfester zu machen, damit Krisen und Konflikte gar nicht erst entstehen.«¹¹

Es ist das wahrscheinlichste Szenario, dass die neuen NDCs für den Zeitraum 2026-2035 zu schwach ausfallen, um die Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 Grad Celsius noch zu erreichen. Damit werden die Wirtschafts- und Sicherheitsrisiken des Klimawandels weiter zunehmen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie es gelingen kann, diesen verhängnisvollen Trend in einem kommunikativen Umfeld umzukehren, in dem Klimawandelleugner_innen die Erzählung verbreiten können, nicht die Klimarisiken, sondern vielmehr der Klimaschutz gefährde Wirtschaft, Wohlstand und gesellschaftlichen Zusammenhalt. Da dies

nicht nur in Deutschland, sondern weltweit ein großes Problem ist, das die Sicherheit und die wirtschaftliche Prosperität untergräbt, besteht eine weitere Aufgabe der Klimaaußenpolitik darin, zu einer seriösen, faktenbasierten und positiv besetzten Klimakommunikation beizutragen. Dafür könnten die Veranstaltungsreihen der deutschen Klimaschwerpunktbotschaften genutzt oder die Klimakommunikation deutscher politischer Stiftungen, der Goethe-Institute oder des Instituts für Auslandsbeziehungen gefördert werden, um nur einige Beispiele zu nennen.

Dritte Priorität: Governance und institutionelle Verankerung in der Bundesregierung

Die Bilanz der unter der Regierung Scholz institutionell neu aufgestellten Klimaaußenpolitik fällt relativ positiv aus: Deutschland konnte unter Führung des Auswärtigen Amts und in Arbeitsteilung mit den Bundesministerien für Wirtschaft, Umwelt und Klimaschutz sowie Entwicklung wichtige internationale Impulse für die Energiewende (United Arab Emirates Consensus¹²), eine möglichst wettbewerbsneutrale Dekarbonisierung der Industrie (Klima-Club), den multilateralen Einstieg in die Bewältigung von Klimaschäden (Fonds für Schäden und Verluste), die Stärkung des Nexus zwischen Biodiversität und Klimaschutz (insbesondere durch eine gesteigerte Förderung von Nexus-Projekten durch die Internationale Klimainitiative und die Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) sowie den Ausbau von Klimapartnerschaften (insbesondere Just Energy Transition Partnerships, JETPs) geben. Daran hatten neben einer besseren Repräsentanz nach außen auch eine effizientere Abstimmung und weniger Ressortkonkurrenz einen großen Anteil. Für die Regierung Merz bietet es sich an, auf diese Errungenschaften aufzubauen und unter den veränderten Rahmenbedingungen gleichzeitig eigene Akzente zu setzen, beispielsweise durch eine größere internationale Führungsverantwortung, vor allem bei der Reform der internationalen Finanzarchitektur für Klima und Entwicklung, mehr Agilität und Flexibilität beim Ausbau von Klimapartnerschaften und eine stärkere Einbeziehung der Wirtschaft, insbesondere beim Thema Resilienz.

Die institutionelle Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die internationale Klimapolitik nicht erneut zurückgestutzt wird auf die Zuständigkeit eines einzigen und noch dazu kleinen Ressorts für Umwelt und Klima. Die Klimaaußen-

⁸ Fahimi Abdullah et al. (2025): Internationale Klimafinanzierung ist Eigeninteresse. DGAP Memo Nr. 9: <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/internationale-klimafinanzierung-ist-eigeninteresse#:~:text=Ein%20geschätzter%20Wirtschaftsschaden%20von%20bis,nationale%20Sicherheit%20und%20Außenpolitik%20steigen>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

⁹ Grimm, Veronika et al. (2024): Wachstum und Klimaschutz vereinen: <https://www.kas.de/de/einzeltitel/-/content/wachstum-und-klimaschutz-vereinen>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

¹⁰ Bundesregierung (2023): Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie: <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/Sicherheitsstrategie-DE.pdf>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

¹¹ Rede der Bundesentwicklungsministerin Reem Alabali Radovan vor dem Deutschen Bundestag in Berlin: <https://www.bmz.de/de/aktuelles/reden/250514-rede-reem-alabali-radovan-bundestag-253396>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

¹² Als United Arab Emirates Consensus wird das Abschlussdokument der Klimakonferenz COP28 bezeichnet, die 2023 in Dubai stattfand und zu wegweisenden globalen Ausbauzielen für erneuerbare Energien führte. Unter anderem sollen laut dieser Vereinbarung bis 2030 der Anteil erneuerbarer Energien verdreifacht und die Energieeffizienz verdoppelt werden. Siehe auch <https://unfccc.int/cop28/outcomes>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

politik muss weiterhin ressortübergreifend und gut abgestimmt verfolgt werden. Geschieht dies nicht, werden die internationalen Partner dies als relativen Bedeutungsverlust des Stellenwertes der Klimapolitik im Vergleich mit anderen außenpolitischen Themen wahrnehmen, was Deutschlands Einfluss in der Welt und seine Außenpolitik insgesamt schwächen würde. Erfolgreiche Klimaaußenpolitik gegenüber Mächten wie China und den USA erfordert die Einbeziehung des Kanzleramts. Um bei zentralen Themen wie Klima und Sicherheit oder resilienten Liefer- und Wertschöpfungsketten die dringend benötigten Fortschritte zu erzielen und neue Partnerschaften in Lateinamerika und Asien voranzubringen, ist ein Engagement des Auswärtigen Amts unverzichtbar. Dasselbe gilt auch für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Zusammenspiel mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), aber auch mit den politischen Stiftungen und Entwicklungsorganisationen für die Zusammenarbeit mit kleineren und mittleren Ländern des Globalen Südens, die vor allem in Afrika die Mehrzahl der Staaten ausmachen. Das Bundesfinanzministerium wiederum – und damit der Vizekanzler – sind unverzichtbar, um beim Schlüsselthema Finanzierung voranzukommen.

Die institutionelle Verankerung der Klimaaußenpolitik muss drei Funktionen erfüllen: Sie muss nach innen erstens effiziente politische Prozesse sowie zweitens ein kohärentes Zusammenspiel der Ministerien ermöglichen und drittens nach außen die Relevanz der Klimaaußenpolitik vermitteln. Für eine effiziente, ressortübergreifende Abstimmung hat sich die Klimaaußenpolitik-Runde der Staatssekretär_innen, flankiert durch interministerielle Arbeitsgruppen, etwa für Energiediplomatie, sehr bewährt.¹³ Unter Leitung des BMUKN sollte diese fortgeführt werden. Eine noch umfassendere Lösung wäre ein Klimakabinett mit Verankerung im Kanzleramt.¹⁴ Auch der Nationale Sicherheitsrat sollte sich mit Klimaaußenpolitik befassen.

Zielkonflikte zwischen den Ressorts werden reduziert und Synergien freigesetzt, wenn ein gutes Kooperationsklima besteht, zu dem alle beteiligten Ressorts mit ihrer kompletären Sachkompetenz beitragen und gleichzeitig von dessen Synergieeffekten profitieren. Dies ist zugleich auch die Voraussetzung für ein kohärentes Auftreten der Bundesregierung gegenüber den Partnerländern.

Dies alles setzt die Einsicht der Koalitionspartner in die hohe Relevanz der Klimaaußenpolitik und ihren wichtigen Beitrag zu einer internationalen Profilierung voraus. Für die SPD und den Vizekanzler sowie die Minister_Innen für Um-

welt und Klima beziehungsweise Entwicklung läge es nahe, internationale Klimapolitik und Nord-Süd-Partnerschaften zu einem festen Bestandteil der sozialdemokratischen Modernisierungsagenda im Sinne einer sozialen Daseinsvorsorge zu machen und einen besonderen Fokus auf deren Finanzierung nach dem Verursacher- und Solidaritätsprinzip zu legen. Beispielsweise könnte Deutschland der Vorreiter-Allianz unter Führung von Frankreich, Barbados und Kenia beitreten, die Abgaben auf Premiumflüge erhebt, sich an internationalen Bestrebungen beteiligen, Abgaben auf Privatjets oder eine Vermögenssteuer für Superreiche einzuführen, oder eine Finanztransaktionssteuer erheben.¹⁵

Vierte Priorität: Gestärktes Vertrauen in das Pariser Abkommen durch eine multilaterale Governance-Reform

Der UNFCCC-Prozess und damit die deutsche Klimaaußenpolitik stehen vor einer immensen, dreifachen Herausforderung, die ohne Reformen nicht zu bewältigen ist: Die erste systemimmanente Herausforderung besteht darin, den UNFCCC-Prozess mit seinen Institutionen von einem regelsetzenden in ein umsetzungsüberwachendes und -unterstützendes System zu überführen. Dies ist nötig, weil das Pariser Abkommen zwar ausverhandelt ist, bei der Umsetzung aber noch am Anfang steht.

Als zweite Herausforderung gilt es, das Vertrauen in das Pariser Abkommen und seine Steuerungswirkung in einer Zeit zu erhalten, in der die zentrifugalen Fliehkräfte in dem Maße zunehmen, in welchem nach den USA auch andere Staaten das Abkommen verlassen oder es zumindest nicht engagiert umsetzen. Während das Abkommen anfangs funktioniert hat, weil die Staatsoberhäupter alljährlich vor der Weltpresse ihre Unterstützung betont und klare Signale zugunsten einer Dekarbonisierung an die Wirtschaft gesendet haben, hat diese Steuerungswirkung seit etwa 2020 – und nicht erst seit der Wiederwahl Trumps – abgenommen.¹⁶

Die dritte und größte Herausforderung geht von der Krise der multilateralen, norm- und regelbasierten Weltordnung im Zuge einer zunehmend hegemonialen Politik von Staaten aus, die ihre politische, militärische oder wirtschaftliche Macht ausnutzen, um ihre Eigeninteressen unter grober Missachtung der Rechte Dritter durchzusetzen.

Im Kampf gegen den Klimawandel droht sich die »Tragödie der Allmende« mit einer zunehmenden Aufkündigung oder Aussetzung der internationalen Zusammenarbeit und einem Widererstarben der Nationalismen auszuweiten. In

¹³ Siehe Adolphsen, Ole et al., wie oben zitiert

¹⁴ Siehe Empfehlung des Expertenrates für Klimafragen in seinem Zweijahresgutachten 2024 vom 05.02.2025: https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2025/03/ERK2025_Zweijahresgutachten-2024.pdf, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

¹⁵ Siehe für Details hier: <https://solidaritylevies.org/>, zuletzt abgerufen am 9.9.2025.

¹⁶ Stern, Todd (2024): Landing the Paris Agreement: <https://mitpress.mit.edu/9780262049146/landing-the-paris-climate-agreement/>, zuletzt abgerufen am 9.9.2025.

dem Maße, wie sich geopolitische und geoökonomische Auseinandersetzungen verschärfen, ändert sich auch die Haltung im internationalen klimapolitischen Verhandlungsprozess weg von einem »wir tun alle unsere Bestes« hin zu einem Rückfall in Grabenkämpfe (Nord versus Süd) und Verteilungskonflikte, wie zuletzt auf der Klimakonferenz in Baku zu beobachten war. Der ehemalige US-amerikanische Sonderbeauftragte für Klimaschutz, Todd Stern, zitiert einen chinesischen Diplomaten, der bereits 2020 bei einem Treffen mit der US-Delegation festgestellt hatte: »Wir können Klimapolitik nicht in einer Oase betreiben, wenn sich in unseren sonstigen Beziehungen die Wüste ausbreitet.«¹⁷ Für das daraus folgende Nachlassen der Bemühungen steht symbolisch das Jahr 2024, in dem die globale Erwärmung erstmals die Marke von 1,5 Grad überschritten hat.¹⁸

Die deutsche Klimaaußenpolitik muss sich dieser Situation stellen und Säulen der Zusammenarbeit mit allen wichtigen Partnerländern errichten, die auch dann noch tragen, wenn der multilaterale Prozess weiter an Dynamik verliert. Dafür braucht es neben einer belastbaren Basis in der EU mehr denn je belastbare bilaterale und plurilaterale Kooperationsformate, um die Umsetzung des Pariser Abkommens zu unterstützen. Hier gibt es gerade aufgrund der zunehmenden politischen und wirtschaftlichen Polarisierung neue Anknüpfungspunkte: Viele Staaten sind auf der Suche nach diversifizierten, verlässlichen Beziehungen, weil sie sich weder von der unkalkulierbaren Handelspolitik der Regierung Trump erpressen lassen noch dem Wohlwollen Chinas unterwerfen wollen, das mit seiner marktbeherrschenden Vormacht bei vielen Schlüsseltechnologien und kritischen Rohstoffen im Rest der Welt immer größere Abhängigkeiten erzeugt.

Eine flankierende, strategisch kluge Diversifizierung klimadiplomatischer Initiativen bildet das eine, eine Reform des multilateralen Governance-Systems das andere zentrale Instrument, um erneut an Steuerungsfähigkeit zu gewinnen. Hierbei fällt der EU – und damit Deutschland in hervorgehobener Position – eine Schlüsselrolle zu: Das Abkommen wurde in Paris und damit im Herzen Europas geschlossen, und die EU war stets der klimapolitische Vorreiter unter den großen Mächten. Sie gilt als wichtiger Anker der regelbasierten Weltordnung, der sie ihren Einfluss und Wohlstand verdankt. Deutschlands besondere Verantwortung ließe sich darüber hinaus begründen mit der Rolle Bonns als Sitz des UNFCCC-Sekretariats. Als Motor einer wegweisenden Reform müssen die EU und Deutschland zunächst selbst genügend politischen Willen aufbringen, um anschließend weltweit wieder mehr Bereitschaft für eine ambitionierte Klimapolitik zu wecken. Darin läge die wichtigste Aufgabe der Klimadiplomatie, die das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für Umwelt,

Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) nur gemeinsam und mit Unterstützung aller anderen zuständigen Ressorts und des Kanzleramts bewältigen können, nämlich den Partnerländern glaubwürdig aufzuzeigen, dass der Nutzen einer Zusammenarbeit (*win-win*) deutlich größer ist als der Nutzen eines egoistischen Verfolgens kurzfristiger Eigeninteressen (Nullsummenspiel). Dies erfordert allerdings den Einsatz von viel politischem, wirtschaftlichem und finanziellem Kapital.

Zunächst ginge es darum, eine Kerngruppe von Staaten aus dem Globalen Norden und Süden mit dem gemeinsamen Interesse zu organisieren, den klimapolitischen Multilateralismus zu verteidigen und zu erneuern. Eine solche Gruppe könnte auch Schnittstellen zu anderen Themen wie Handel, Umwelt und Entwicklung adressieren. Dabei könnte die EU zusammen mit Großbritannien, Kanada und Australien einerseits sowie Brasilien, anderen Schwellenländern und der Afrikanischen Union andererseits eine Führungsverantwortung übernehmen. Von großer Bedeutung ist die Einbindung Chinas, ohne die sich das erforderliche Niveau an internationaler Zusammenarbeit nicht erreichen ließe, mit dem zumindest das 2-Grad-Ziel des Pariser Abkommens erreicht werden könnte.

Die COP30 im November 2025 unter brasilianischer Präsidentschaft ist ein Schlüsselmoment, der zum einen zeigen muss, dass der Großteil der Welt hinter dem Pariser Abkommen steht und der Transformationsprozess unumkehrbar ist. Zum anderen müssen als Ausgangspunkt für Reformen aber auch die systemischen Stärken und Schwächen ehrlich bilanziert werden. Wenn dies auf der COP30 wegen zu vieler Veto-Spieler nicht gelingt, sollte eine Allianz der Willigen die Bemühungen fortsetzen und andere Staaten ebenfalls für ein Engagement gewinnen. Zu einer solchen Bestandsaufnahme zählt auch die Feststellung, dass nicht das Pariser Abkommen die Schuld an den unbefriedigenden Fortschritten trägt, sondern neben einer mangelhaften Umsetzung auf nationaler Ebene auch die äußeren Bedingungen ursächlich sind. Solange diese anhalten, bleibt eine große Reform, die dem UNFCCC-Prozess deutlich mehr Gewicht verleihen würde, Wunschdenken. Mehr noch: Unter den Bedingungen von heute wäre das Abkommen nie zustande gekommen.

Ausgangspunkt der Reformdebatte sollte deshalb die Frage sein, wie der UNFCCC-Prozess dazu beitragen kann, die internationale Zusammenarbeit gegen den Klimawandel zu stärken.¹⁹ Institutionelle Reformen können helfen, die Governance agiler und lösungsorientierter zu machen, Debatten thematisch stärker einzugrenzen auf Umsetzungsaspekte und die Entscheidungsprozesse zu verschlanken. Auf ausschweifende Verhandlungsrunden und Bestrebungen

¹⁷ Ebd.

¹⁸ World Meteorological Organization (2025): State of the Global Climate 2024: <https://wmo.int/publication-series/state-of-global-climate-2024>, zuletzt abgerufen am 9.9.2025.

¹⁹ Siehe auch Guilanpour, Kaveh (2025): The Paris Agreement: A Moment for Reflection: <https://www.c2es.org/document/the-paris-agreement-a-moment-for-reflection/>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

zur Ausweitung von Mandaten sollte hingegen verzichtet werden. Hilfreiche Reformmaßnahmen wären:

- die Einführung transparenter Eignungskriterien und Bewerbungsverfahren sowie strengerer COP-Hosting Agreements zur Gewährleistung der Unabhängigkeit und fachlichen Qualifikation künftiger COP-Präsidentschaften;
- die Umstellung auf Mehrheitsentscheidungen, zumindest bei Entscheidungen technischer Natur;
- die Verkleinerung und Verkürzung von COPs bei gleichzeitiger Stärkung der Mandate der Subsidiary Bodies für die Überwachung der Umsetzung von Beschlüssen sowie häufigere Sitzungen kleinerer Fachgremien zur Vor- und Nachbereitung von Entscheidungen;
- eine stärkere Rolle des UNFCCC-Sekretariats bei der Unterstützung der Umsetzung des Pariser Abkommens, insbesondere in kleineren Entwicklungsländern mit begrenzten Kapazitäten; das würde allerdings eine Stärkung des UNFCCC-Sekretariats sowie eine Klärung der künftigen Rollenverteilung im Zuge einer größeren UN-Reform unter Einbeziehung von UNDP und UNEP erfordern.

Im Rahmen der COP30 sollte die Diskussion über Reformen eröffnet und ein Mandat zu deren Umsetzung bis zur COP31 erteilt werden. Mit jeder weiteren Verzögerung sinkt die Wahrscheinlichkeit guter Ergebnisse, die die Funktionalität der multilateralen Klima-Governance erhöhen und das Vertrauen in dessen Steuerungsfähigkeit verbessern. Ohne spürbare und damit in der realen Welt greifbare und nicht nur symbolische Erfolge bei der Eindämmung und Bewältigung des Klimawandels werden die zentrifugalen Kräfte weiter zunehmen. Dies bedeutet auch, dass die Eigenverantwortung und Rechenschaftslegung der Staaten stärker eingefordert und gleichzeitig Berichtsverfahren standardisiert und deren Erfüllung bei Bedarf unterstützt werden müssen. Zudem bedarf es realistischerer Erwartungen an den UNFCCC-Prozess, was die Klimadiplomatie mit einem gutem Erwartungsmanagement unterstützen kann. Durch überschießende Erwartungen, die nicht erfüllt werden, nehmen Frustration und Misstrauen zu. Denn letztlich sind für die Umsetzung die jeweiligen Staaten auf nationaler Ebene verantwortlich.

Kleinere, besonders vulnerable Staaten benötigen besondere Aufmerksamkeit und spezielle Garantien. Um die UNFCCC-Architektur umsetzungsorientierter zu machen, wäre es von Vorteil, konkrete Unterstützungsangebote, etwa bei der Erfassung von Klimadaten, bei Frühwarnsystemen oder der Bewältigung von Extremereignissen, stärker bündeln und aus einer Hand anbieten zu können. Dies

spricht für eine Fusion mit anderen Institutionen, wie der United Nations Office for Disaster Risk Reduction, und wäre z. B. auch wichtig, um bestimmte Anliegen stärker miteinander zu verzahnen, beispielsweise im Zusammenhang mit dem Schutz der Ozeane und der Biodiversität oder der Bekämpfung der Desertifikation. Zu allen diesen Anliegen gibt es aktuell eigene UN-Prozesse.

Schon aufgrund knapper werdender öffentlicher Mittel ist mit Fusionen im UN-System zu rechnen. Dies macht die aktuelle Diskussion deutlich, die als Chance genutzt werden sollte, das multilaterale System effizienter zu gestalten, Komplexitäten zu reduzieren, Fragmentierung zu verringern und eine bessere Verzahnung, vor allem mit der internationalen Finanzarchitektur im Klima- und Entwicklungsbereich, zu ermöglichen. Eine Art »Mission 1.5«²⁰ mit gezielter Ausrichtung auf nationale und multilaterale Entwicklungsbanken (Multilateral Development Banks, MDBs), den Internationalen Währungsfonds (IWF) und nationale Zentralbanken, aber auch den privaten Finanzsektor, könnte dazu beitragen, Ressourcen für transformativen Wandel und Klimaresilienz lösungsorientierter zu mobilisieren und zu bündeln. Dies könnte als Einstieg dienen, das Problem der fragmentierten Governance im Finanzbereich mit der Konsequenz nicht-synchronisierter, teilweise gegenläufiger Entscheidungen besser als bislang zu adressieren. Gelingt dies nicht, bleibt die proklamierte Zielsetzung, 1,3 Billionen US-Dollar jährlich an internationaler Klimafinanzierung zu mobilisieren, ein bloßer Appell – was die Glaubwürdigkeit des UNFCCC-Prozesses weiter unterminieren würde. Angesichts der gegenwärtigen geopolitischen Rahmenbedingungen stehen die Chancen auf eine Einigung – trotz einer Vielzahl von Reformdiskussionen unter anderem im Rahmen des IWF, der Weltbank sowie der G7 und G20 – nicht gut. Dennoch müssen diese Bemühungen fortgesetzt werden. Deutschlands Stimme müssen vor allem BMF und BMZ international einbringen. So können sie die deutsche Klimadiplomatie mitprägen. Allerdings wäre die Klimaaußenpolitik gut beraten, auch für das Szenario eines anhaltenden Stillstands auf multilateraler Ebene eine Strategie zu entwickeln, um zumindest diejenigen Finanzinstitutionen besser einzusetzen, die auch ohne die USA und andere Veto-Spieler steuerbar sind, wie die KfW und andere europäische Entwicklungsbanken. Zugleich können Finanzierungsvorhaben auch in kleineren Vorreiter-Allianzen der Willigen umgesetzt werden.

Dies erscheint zumindest kurzfristig aussichtsreicher als die von Brasiliens Präsident Lula beim G20-Gipfel im Jahr 2024 in Rio de Janeiro vorgeschlagene Schaffung eines Global Climate, Peace and Security Council (Globaler Rat für Klima, Frieden und Sicherheit) nach dem Vorbild des UN-Menschenrechtsrats. Ein solches hochrangiges politisches Forum, das die Koordinierung zwischen multilateralen Institutionen verbessert und die Abstimmung zwischen Klima-

²⁰ Troika: Mission 1.5: <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/un-climate-change-conference-belem-november-2025/troika-mission-15>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

zielen und umfassenderen Sicherheits-, Wirtschafts-, Sozial- und Entwicklungsagenden fördert, darüber hinaus internationale Rechenschaftspflichten stärkt und Beschwerdeverfahren ermöglicht, wäre zwar grundsätzlich sinnvoll. Doch angesichts der gegenwärtigen geopolitischen Spannungen erscheint es nicht plausibel anzunehmen, dass dieselben Akteure, die Fortschritte in anderen multilateralen Prozessen blockieren, ihre Blockadehaltung in einem solchen Gremium aufgeben würden. Vielmehr steht zu befürchten, dass Veto-Spieler ein solches Gremium dafür nutzen würden, die Autorität des UNFCCC-Prozesses weiter zu untergraben.²¹

Fünfte Priorität: Klima- und Transformationspartnerschaften auf der Basis reziproker Interessen

Da im multilateralen Prozess hohe Hürden zu überwinden sind, wäre eine an Szenarien orientierte Klimaaußenpolitik gut beraten, stärker als bislang auf ergänzende internationale Kooperationsformate zu setzen. Das entspricht auch der Intention des Pariser Ankommens (Artikel 12) und würde somit den UNFCCC-Prozess nicht untergraben, sondern im Gegenteil eine verstärkte Kooperation mit anderen Staaten fördern, die beiden Seiten hilft, ihre jeweiligen Verpflichtungen aus dem Abkommen zu erfüllen. Solche Kooperationen können zwar auf gemeinsamen Werten basieren, wären in jedem Fall aber immer auch von konkreten Interessen geleitet, die nicht auf das Erreichen rein klimapolitischer Ziele im engeren Sinne begrenzt sein müssen. Dabei geht es darum, die Klimaaußenpolitik, wie eingangs begründet, weiter zu fassen und Klimapartnerschaften zu Transformationspartnerschaften unterschiedlicher Ausprägung weiterzuentwickeln, die je nach Bedarf auch handels-, energie-, rohstoff- oder sicherheitspolitischen Interessen dienen – etwa um resiliente, zukunftsweisende Liefer- und Wertschöpfungsketten auf- und auszubauen, die im reziproken Interesse der Beteiligten liegen.

Mit dem Ziel, Interessen als Leitmotiv stärker in den Vordergrund zu rücken, ist nicht zwangsläufig eine Absage an eine wertegestützte Klimaaußenpolitik verbunden. Partnerschaften benötigen neben gemeinsamen Interessen immer auch ein Vertrauen in die Verlässlichkeit, das sich wiederum auf wechselseitige Perzeptionen, eine Vielzahl weiterer Akteurs- und Strukturmerkmale²² sowie nicht zuletzt eine gemeinsame Wertebasis stützt. Jedoch reichen umgekehrt gemeinsame Werte ohne das Vorhandensein konkreter gemeinsamer Interessen kaum aus, um eine strategisch relevante, wirkmächtige Partnerschaft zu begründen.

Deutschland unterhält mit rund 50 Staaten bilaterale Klimapartnerschaften oder plurilaterale Just Energy Transition Partnerships (JETPs). Zudem gibt es einen Klimaclub sowie zahlreiche weitere Klima, Energie, Wasserstoff und Rohstoffpartnerschaften.²³ Diese sind oft nicht direkt aufeinander abgestimmt. Außerdem sind viele wenig strategisch, einige von ihnen ruhen und nur die wenigsten beinhalten eine großemäßig relevante finanzielle Komponente. Diese Partnerschaftslandschaft bedarf einer strategischen Analyse im Lichte der veränderten internationalen Rahmenbedingungen. Wo finden sich Schnittmengen, aber auch gegenläufige Interessen zwischen Klima-, Energie- und Außenwirtschaftspolitik? Wo gibt es Lücken? Was lässt sich hieraus für die künftige strategische Ausrichtung dieser Partnerschaften ableiten? Wie können Wirtschaft und Gesellschaft stärker eingebunden werden? Eine Neubewertung und Weiterentwicklung von Partnerschaften mit Transformationsrelevanz wäre eine weitere Priorität für die Klimaaußenpolitik.

Die Motive für diese Partnerschaften sind unterschiedlich. Dazu zählen Klimaschutz und Klimaresilienz, energiepolitische Unabhängigkeit, Versorgungssicherheit, Resilienz von Lieferketten gegenüber Handelssanktionen bei kritischen Gütern und Rohstoffen, die Schaffung neuer Wertschöpfungsketten und Absatzmärkte für grüne Güter und Dienstleistungen sowie die Integration von Kohlenstoffmärkten. Eine wichtige Aufgabe bestünde darin, die Beweggründe konkreter zu benennen und entsprechend zu clustern. Letztlich sollten sich alle Partnerschaften zudem an den Zielen des Pariser Abkommens orientieren und einen Beitrag zu deren Umsetzung leisten.

In Abhängigkeit von den jeweiligen Motiven geraten unterschiedliche Länder in den Blick: Für die USA und China als größten Handelspartnern Europas, aber auch für weitere große Schwellenländer wie Brasilien, Indien und Indonesien, die allesamt auch zu den größten Emittenten zählen, werden Wettbewerbsaspekte (auch mit Blick auf die Kohlenstoffmärkte), Handelsfragen und sichere Lieferketten im Mittelpunkt stehen. Für Lieferanten kritischer Rohstoffe und Wasserstoffe (einschließlich ihrer Derivate) wie Australien, Kanada, Chile oder Namibia sind Versorgungssicherheit und die Schaffung neuer Wertschöpfungsketten und Arbeitsplätze besonders relevant. Länder in Afrika, auf der arabischen Halbinsel und in der Kaukasusregion sowie Mittelmeerränder haben ein hohes Entwicklungspotenzial, sind zugleich aber auch äußerst vulnerabel gegenüber Klima- und geopolitischen Risiken. Die Stabilität und Entwicklung dieser Staaten in den Nachbarregionen Europas ist daher auch über die internationale Klimapolitik hinaus von großem außenpolitischem Interesse. Ähnliches gilt für wei-

²¹ Zu den Vor- und Nachteilen siehe auch Guilanpour, Kaveh/Rajaqmani, Lavanya (2025): The Proposal for a New Climate Change Council: <https://www.c2es.org/wp-content/uploads/2025/04/C2ES-Climate-Change-Council-Proposal-FINAL.pdf>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

²² Siehe auch Brozus, Lars et al. (2025): Verlässliche Partnerschaften in der internationalen Politik: https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2025S08_verlaesslichkeit_partnerschaften.pdf, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

²³ Siehe auch Piria, Raffaele/Nartini, Leon (2023): Developing Germany's Partnerships for Transformation: <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2023/50128-Developing-Germanys-Partnerships-for-Transformation.pdf>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

te Teile des indopazifischen Raums sowie für weitere Regionen. Hier sind Schwerpunktsetzungen in Form einer besseren Synchronisierung von Länderstrategien, wirtschaftspolitischen Strategien und Klimafinanzierungs-Portfolios erforderlich. Derzeit verfügt Indien mit rund 1 Milliarde Euro jährlich über das größte Klimafinanzierungs-Portfolio.

Für einen signifikanten Beitrag auf dem Weg zur Klimaneutralität, wirtschaftlichen Prosperität und gesellschaftlichen Resilienz müssen künftige Transformationspartnerschaften im Vergleich zu bestehenden Klima- und Energiepartnerschaften deutlich ambitionierter konzipiert werden. Dies beinhaltet u. a.:²⁴

- die Auslösung großvolumiger Investitionen durch die Partnerschaften, d. h. Hebelung privater Investitionen durch öffentliche Entwicklungsbanken wie die KfW;
- die Beteiligung der Wirtschaft an der Planung und Umsetzung der Partnerschaften;
- die Ermöglichung einer breiten gesellschaftlichen Teilhabe an den Partnerschaften.

Im Mittelpunkt von Transformationspartnerschaften mit den Ländern des Globalen Südens, in denen transformative Investitionen angesichts kleiner Kapitalmärkte und größerer Investitionsrisiken schwieriger zu mobilisieren sind, würden Investitionsprogramme stehen, an denen sich alle Partner beteiligen. In Deutschland könnte die initiale Hebelung von privatem Kapital über die KfW, Garantieprogramme oder »Debt for Climate Swaps« erfolgen. Als Begleitmaßnahmen kämen beispielsweise Ausbildungsangebote, Fachkräfteaustausch, Leuchtturmvorhaben mit hoher Vorbildwirkung, Joint Ventures, Forschungskooperationen und Jugendbildungsprogramme in Betracht.

Die Governance müsste durch die Partnerländer gemeinsam erfolgen, wobei in Deutschland die operative Federführung im Auswärtigen Amt liegen sollte. Es ist aus Gründen der politischen Relevanz zudem von großer Bedeutung, dass die Staats- bzw. Regierungschefs der Partnerländer die Partnerschaften formell abschließen und dauerhaft eingebunden bleiben. Als zweite Säule der Governance-Struktur sollten relevante Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft der Partnerländer von Beginn an über eigene Austauschformate beteiligt werden.

Partnerschaften wären damit zum einen ein Instrument der Klimaaußenpolitik für eine gezielte Kooperation mit internationalen Partnern, mit denen Deutschland gemeinsame Interessen teilt und klimapolitisch agiler vorankommen könnte, als es im UNFCCC-Prozess auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners möglich wäre. Zum anderen können Partnerschaften einen Beitrag zu nachhaltigem

Wachstum, volkswirtschaftlicher Stabilität und menschlicher Sicherheit in Zeiten von Umbrüchen leisten, wenn sie elementaren Interessen der Partnerländer wie Versorgungssicherheit und Resilienz dienen.

Sechste Priorität: Klimafinanzierung als Investition in Stabilität und Wachstum

Eine der unangenehmsten Wahrheiten, der sich die Klimaaußenpolitik stellen muss, besteht darin, dass das internationale Finanzsystem für die Bekämpfung des Klimawandels noch immer dysfunktional ist. Ohne grundlegende Korrekturen und zusätzliche öffentliche Mittel werden alle Ziele des Pariser Abkommens und die Sustainable Development Goals (SDGs) deutlich und dauerhaft verfehlt. Die auf der letzten Klimakonferenz COP29 in Baku getroffenen Finanzierungsbeschlüsse waren unzureichend, um im Globalen Süden das Vertrauen in eine langfristige internationale finanzielle Unterstützung für den Transformationsprozess und die Bewältigung von Klimarisiken wiederherzustellen. Die seitdem erfolgten Kürzungen (Europa) und Streichungen (USA) bei der internationalen Klimafinanzierung haben das Vertrauen weiter untergraben und lassen nicht erwarten, dass der Beschluss zum gemeinsamen Finanzierungsziel (New Collective Quantified Goal - NCQG) von Baku konsequent umgesetzt wird. Dies ist ein wesentlicher Grund dafür, dass es der zweiten Generation der NDCs an Ambition mangelt und der im Pariser Abkommen angelegte Ambitionssteigerungsmechanismus nicht mehr zieht.

Auf der COP30 in Brasilien muss eine weitere Vertrauenserosion verhindert werden. Es bedarf konkreter finanzieller Zusagen, auch wenn diese zunächst überschaubar bleiben. Hier müsste Deutschland als weitere Priorität für seine Klimaaußenpolitik eine Führungsrolle übernehmen. Nach dem Rückzug der USA ist das Land der größte bilaterale Geber von Klimafinanzierung und steht nun in der Verantwortung. Die COP30 erfordert in Sachen Klimafinanzierung in enger Abstimmung mit der EU und den wichtigsten Geberländern eine sehr gute Vorbereitung. Unter anderem wird es darum gehen, für die künftige Klimafinanzierung China mit an Bord zu holen, das sich bislang der Mitverantwortung weitgehend entzogen hat, die ihm angesichts seiner wirtschaftlichen Stärke, hohen Auslandsinvestitionen, politischen Macht und seines Status als weltweit größter Emittent zukäme. Eine solche Haltung wird jedoch auf Dauer nicht möglich sein. Auch China braucht Freunde in der Welt und hat zudem keinerlei Interesse daran, Brasiliens COP-Präsidentschaft in einem Misserfolg enden zu sehen oder womöglich gar selbst für ein Scheitern verantwortlich gemacht zu werden.

²⁴ Sach, Karsten/Hirsch, Thomas (2024): Internationale Klima- und Transformationspartnerschaften: https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2024/04/Stiftung-Klima_2024-Studie_Partnerschaften-1.pdf, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

Neben konkreten Angeboten, vor allem an vulnerable Staaten und strategische Partner, könnte die Klimaaußenpolitik Vertrauen schaffen, indem sie aufzeigt, dass das auf der Klimakonferenz in Glasgow (COP26) deklarierte Ziel einer Verdoppelung der Anpassungsfinanzierung gegenüber 2019 ebenso wie die dort von vielen Staaten unterstützte Beendigung der internationalen Finanzierung von fossilen Energien erreicht werden können. Die Verabschiedung eines lösungsorientierten Arbeitsprogramms zu dem auf der COP29 in Baku beschlossenen neuen Klimafinanzierungsziel (New Collective Quantified Goal, NCQG) wäre ein weiteres Erfolgskriterium. Dabei müssen Lösungen für das Problem gefunden werden, dass zwar die eigentlichen Finanzierungsentscheidungen nicht von COPs getroffen werden können, das Finanzierungsziel aber dennoch erreicht werden muss, da anderenfalls ein ungebremster Klimawandel und Schäden in mehrfacher Höhe des NCQG drohen.

Es bedarf weiterer Überzeugungsarbeit, damit sich diese Erkenntnis in Berlin und anderen Hauptstädten durchsetzt. Dafür liefert die OECD die nötigen Argumente: Beschleunigte Klimaschutzmaßnahmen behindern nicht das Wirtschaftswachstum, sondern bringen wirtschaftliche Vorteile. In einem Szenario mit ambitionierten NDCs würde das globale BIP im Jahr 2040 um 0,2 % höher ausfallen als in einem Szenario auf Grundlage der derzeitigen Maßnahmen. Sollte die Unsicherheit über den klimapolitischen Kurs hingegen weiter zunehmen, würden private Investitionen verzögert und das BIP bereits 2030 um 0,75 % sinken. Hinzu kämen erhebliche wirtschaftliche Verluste durch Klimaextremereignisse²⁵, die Auswirkungen auf die Stabilität der nationalen und internationalen Finanzsysteme haben. Deshalb sollte die Klimaaußenpolitik zusammen mit der Bundesbank und anderen Zentralbanken ein Bewusstsein für die Folgen von Klimarisiken für die finanzielle Stabilität vermitteln und deutlich machen, dass internationale Klimafinanzierung eine unverzichtbare Investition in Stabilität und Wachstum ist – und sich damit überhaupt nicht als Thema für einen politischen Kulturkampf eignet.

Sechs Milliarden Euro an internationaler Klimafinanzierung aus dem Bundeshaushalt im Jahr 2025 mit einer perspektivischen Erhöhung auf acht Milliarden Euro in den Jahren 2026 bis 2027 wären die Untergrenze dessen, was gegenüber internationalen Partnern ohne Ansehensverlust vermittelbar erscheint. Allerdings wäre dieses Budget in der Sache nicht ausreichend, weshalb dringend deutliche Fortschritte bei der Effizienzsteigerung und Hebelwirkung des deutschen Beitrags erzielt werden müssen. Seit Jahren ist

ein erklärtes Ziel der Klimaaußenpolitik, den Privatsektor stärker einzubinden, doch größere Fortschritte sind hier bisher ausgeblieben. Dafür ist neben einer Reihe weiterer Gründe vor allem die bislang geringe Bereitschaft der zuständigen Ministerien sowie der KfW selbst anzuführen, das enorme Potenzial einer der weltweit größten Entwicklungsbanken besser zu nutzen, um vor allem über den verstärkten Einsatz von Garantieinstrumenten und Risikokapital mehr privates Kapital für Investitionen in Klimaschutz und Klimaanpassung zu hebeln. Hier bedarf es einer klaren Kurskorrektur, damit die KfW zu einer echten Klima- und Transformationsbank wird und auf diese Weise auch ihrer Verantwortung als öffentliche Bank mit klar definiertem Mandat besser gerecht wird. Für einen solchen Kurswechsel stehen die Bundesministerien für Finanzen, Wirtschaft und Energie sowie Entwicklung in der Verantwortung.²⁶ Die Klimaaußenpolitik sollte hierfür den Anstoß geben.

Neben einer Erhöhung seines eigenen Beitrags sollte Deutschland sein Gewicht einbringen und bei der Reform des internationalen Finanzierungssystems für Klima und Entwicklung eine größere Rolle als bisher spielen. Dies erfordert Kohärenz innerhalb der Bundesregierung und die Bereitschaft zur Übernahme einer größeren Führungsverantwortung in internationalen Verhandlungen. Mit der Verabschiedung des »Sevilla Commitment«²⁷ stehen dort einmal mehr die Schlüsselthemen Schuldenreform, Steuerreform, das Auslaufen fossiler Brennstoffsubventionen und die Reform der multilateralen Entwicklungsbanken auf der Agenda.²⁸ Angesichts der Haltung des Veto-Spielers USA zu transformativen Ansätzen bei der Klimafinanzierung, also einer Umlenkung und Regulierung öffentlicher und privater Finanzströme zum Erreichen der Ziele des Pariser Abkommens sowie einer Ausweitung der Kohlenstoff-Bepreisung, ist es das wahrscheinlichste Szenario, dass das Finanzsystem auch künftig falsch ausgerichtet bleibt und kohlenstoffintensive Entwicklungswege zementiert. Insofern sollte sich die Klimaaußenpolitik darauf vorbereiten, im Falle einer anhaltenden Blockade größerer Reformen auf multilateraler Ebene Lösungen in kleineren Allianzen anzustreben.

Dazu zählt die Ausweitung des Emissionshandels und der CO₂-Bepreisung, um insbesondere über Kooperationen mit China und Indien verursachergerecht Mittel für die Klimafinanzierung zu generieren. Hohe Potenziale hätte auch eine internationale Bepreisung der Emissionen im maritimen Schiffs- und Flugverkehr.²⁹ Hier gibt es bereits eine internationale Vorreiter-Allianz für Klimaabgaben auf Privat-

²⁵ Organization for Economic Cooperation and Development/United Nations Development Program (2025), Investing in Climate for Growth and Development: The Case for Enhanced NDCs: <https://doi.org/10.1787/16b7cbc7-en>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

²⁶ Hirsch, Thomas et al. (2024): Weiterentwicklung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zu einer Klima- und Transformationsbank: https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2024/04/Stiftung-Klima_2024-Gutachten_KfW.pdf zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

²⁷ Sevilla Commitment: draft resolution / submitted by the President of the Conference: <https://digitallibrary.un.org/record/4084315?v=pdf#files>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

²⁸ Newell, Peter (2025): Towards a more transformative approach to climate finance, *Climate Policy*, 25:2, 257-268: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14693062.2024.2377730#d1e147>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

²⁹ Ahmed, Sara / Hirsch, Thomas (2024): Deutschlands Handlungsoptionen bei der internationalen Klimafinanzierung: https://www.klima-allianz.de/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Studien/Hintergrund/241118_Studie_Klimafinanzierung.pdf, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

jets und Premiumflüge, u. a. mit Frankreich, Kenia und Barbados, drei Ländern, die auch die internationale Taskforce für globale Solidaritätsabgaben zur Finanzierung globaler öffentlicher Güter leiten.³⁰ In allen diesen Feldern kann Deutschlands Klimaaußenpolitik deutlich sichtbarer werden und zugleich sozial gerechte Lösungen in der Klimafinanzierung aufzeigen. Auf diese Weise können auch populistische Argumente abgeschwächt werden, die unterstellen, dass Klimaschutz und mehr Klimafinanzierung immer zu Lasten der arbeitenden Bevölkerung gehen.

Häufig hört man, dass Abgabenmodelle nur funktionieren, wenn die Abgaben global erhoben werden, da es ansonsten Verlagerungseffekte und Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der Vorreiter gäbe. Klimaökonominnen kommen zu anderen Ergebnissen: Mit von kleineren Staaten gebundene als Vorreiter erhobene gemeinsame Abgaben auf fossile Brennstoffe ließen sich jährlich 66 Milliarden US-Dollar für den Klimaschutz im Globalen Süden mobilisieren. Besonders wirksam wären kooperative Ansätze, bei denen beispielsweise die EU die Abgabenhöhe davon abhängig macht, welche weiteren Länder sich beteiligen, womit zum Beispiel Teilnahmeanreize für China geschaffen würden. Auch wirtschaftlich würde sich eine solche Zusammenarbeit rechnen, etwa durch eine dämpfende Wirkung auf die fossilen Energiepreise infolge einer reduzierten Nachfrage. Davon würden auch die Verbraucher_innen profitieren.³¹

Siebte Priorität: Just Transition zur Lösung von Zielkonflikten zwischen Klimaschutz und sozial gerechter Entwicklung

Die unverändert hohe Bedeutung einer wertegeleiteten Klimapolitik wird in keinem Handlungsfeld so deutlich wie im Bereich der Just Transition. Just Transition ist ein zentrales Element einer sozialdemokratischen wertebasierten Klimaaußenpolitik. Die Abkehr von fossilen Brennstoffen muss mit umfassenden Maßnahmen zugunsten eines gerechten Übergangs für Arbeitnehmende und weitere betroffene Bevölkerungsgruppen einhergehen. Die dringend notwendige Ambitionssteigerung bei der Emissionsminderung sowie die sozial-ökologische Transformation insgesamt können nur durch eine sozial gerechte Klimapolitik im Sinne einer Just Transition erreicht werden. Nur so lässt sich insbesondere den rechtspopulistischen Argumenten etwas entgegensetzen, die Klimaschutz als ein Privileg der Eliten darstellen. Dies ist vor allem angesichts einer Zunahme sozialer Ungleichheiten und einer globalen Konzentration der Macht in den Händen einiger weniger von grundlegender Bedeutung. Und gilt nahezu überall auf der Welt. Erst

wenn Aspekte von sozialer Gerechtigkeit und (Um-)Verteilungsfragen in der internationalen Klimapolitik eine zentrale Rolle spielen, zum Beispiel über entsprechende Ausgleichsmechanismen, lässt sich die Argumentation entkräften, dass vor allem arme Menschen unter klimapolitischen Maßnahmen leiden und ihnen schutzlos ausgeliefert sind.

Im Zentrum von Just Transition steht der Gedanke, dass soziale und ökologische Gerechtigkeit Hand in Hand gehen müssen. Diese Idee stammt aus der Gewerkschaftsbewegung der 1970er Jahre in den USA, die damals auf die Auswirkungen neuer Umweltgesetze auf Arbeitnehmende in der Chemieindustrie reagierte. Obwohl es keine einheitliche Definition von Just Transition gibt, bezieht sich der Begriff im Allgemeinen auf Strategien, die sicherstellen, dass im Rahmen klimaneutraler Transformationen alle negativen sozialen, ökologischen oder wirtschaftlichen Auswirkungen minimiert werden, während der positive Nutzen maximiert wird. Auf diese Weise kann Transformation Ungleichheiten reduzieren oder sogar verhindern. Gleichzeitig muss ein Narrativ propagiert werden, das die Chancen der Transformation in den Vordergrund stellt. Der weltweite Kampf und die Unterstützung für Klimaschutz müssen als zentrales Kriterium immer auch eine sozial gerechte Entwicklung, vor allem für besonders vulnerable Länder und Bevölkerungsgruppen, befördern. Die Gewerkschaften und andere progressive Kräfte spielen hierbei eine zentrale Rolle.

Als Eckpfeiler für Just Transition sind die Leitlinien für einen gerechten Übergang der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) von 2015 wegweisend, die einen Rahmen für eine sozial gerechte klimaneutrale Transformation bieten. Dazu gehören u. a. folgende zentrale Kriterien: nachhaltiges Wirtschaften, soziale Sicherung, Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen und aktive Arbeitsmarktpolitik, Arbeitnehmerschutz, Qualifizierungs- und Umschulungsprogramme, sozialer Dialog auf allen Ebenen und eine umfassende Beteiligung der Interessengruppen.³²

In den vergangenen Jahren hat sich daraus ein umfassendes und sehr dynamisches Engagement entwickelt, um die Förderung des notwendigen globalen Transformationsprozesses sozial gerecht zu gestalten. Wichtige weitere Kriterien für Just Transition finden sich unter anderem im Sechsten Sachstandsbericht (2022) des Weltklimarats, darunter Geschlechtergerechtigkeit, ein fairer Zugang zu erneuerbaren Energien, internationale Zusammenarbeit, Generationengerechtigkeit und Ausgleich von Klimaschäden.³³ Für Länder im Globalen Süden bilden zudem eine ausreichende öffentliche Finanzierung, Technologietransfer und Kapazitätsaufbau wesentliche Voraussetzungen für Just

³⁰ Edenhofer, Ottmar et al. (2025): How to scale up effective international climate finance by the EU? <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/how-to-scale-up-effective-international-climate-finance-by-the-eu-tax-coalitions-and-jurisdictional-reward-funds-for-the-case-of-fossil-fuel-34529/>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

³¹ Ebd.

³² International Labor Organization (2016): Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all: <https://www.ilo.org/publications/guidelines-just-transition-towards-environmentally-sustainable-economies>, zuletzt abgerufen am 5.9.2025.

³³ Intergovernmental Panel on Climate Change (2022): Sixth Assessment Report: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-3/>, zuletzt abgerufen am 5.9.2025.

Transition-Maßnahmen. Darüber hinaus müssen solche Maßnahmen Hand in Hand mit einer nachhaltigen Reform des globalen Wirtschafts-, Finanz- und Handelssystems gehen. Dabei unterscheiden sich die Anforderungen in Abhängigkeit von den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen von Land zu Land. Just Transition-Konzepte müssen sich daher immer stark an den lokalen Bedürfnissen orientieren.

Ohne dass der Begriff jedes Mal explizit genannt wird, ist Just Transition bereits fest verankert in der Klimapolitik in Deutschland (siehe die soziale Flankierung und Aushandlung des Kohleausstiegs über die Kohle-Kommission) und Europa (siehe die Finanzierung des Just Transition-Mechanismus als Teil des European Green Deal). Nun gilt es, das Thema noch stärker in den Fokus der Klimaaußenpolitik zu rücken. Ohne eine internationale Kooperation und Unterstützung von Just Transition-Maßnahmen kann die dringend notwendige Ambitionssteigerung im Bereich der globalen Emissionsminderung nicht erreicht werden. Ohne eine Abfederung der sozialen Härten des Transformationsprozesses auch und vor allem im Globalen Süden ist eine ambitionierte Klimapolitik nicht mehrheitsfähig und damit zumindest in demokratischen Staaten auch nicht durchsetzungsfähig. Die deutsche Klimaaußenpolitik muss diesem Umstand in allen Szenarien mehr Gewicht beimessen. Dabei liegt der Fokus für eine Zusammenarbeit mit Ländern im Globalen Süden vor allem auf der Möglichkeit von *co-benefits* und weniger auf der Frage, welche Arbeitsplätze durch die Transformation verloren gehen. Darauf liefern Just Transition Energy Partnerships (JETPs) eine erste, aber keinesfalls hinreichende Antwort.³⁴

Just Transition-Maßnahmen sind dabei keineswegs auf den Energiesektor beschränkt. Es geht bei diesen Maßnahmen um einen holistischen und multisektoralen Ansatz, der das gesamte Wirtschafts- und Finanzsystem in den Blick nimmt und auch Bereiche wie Umwelt, Landwirtschaft und Ernährung, Industrie, Mobilität und Transport sowie Rohstoffe einbezieht. Dabei sollte ein menschenrechtsbasierter Ansatz unterstützt werden, der breite Partizipations- und Mitwirkungsmöglichkeiten für alle Arbeiter_innen und betroffenen Bevölkerungsgruppen bietet sowie insbesondere auch Aspekte der Geschlechtergerechtigkeit berücksichtigt.

Auf globaler Ebene eröffnen die Verhandlungen zum Just Transition Work Program (JTWP) ein wichtiges Möglichkeitsfenster, um Just Transition-Prinzipien in die deutsche Klimaaußenpolitik zu integrieren und hier stärker zu priorisieren. Das auf der COP27 ins Leben gerufene Arbeitsprogramm bietet einen zentralen Prozess, um Prinzipien sozialer Gerechtigkeit auf UNFCCC-Ebene zu verankern und ei-

nen Mechanismus für internationale Zusammenarbeit zur Förderung von Just Transition zu schaffen. Auf der Bonner Klimakonferenz im Juni 2025 konnten sich alle Vertragsparteien auf einen informellen Entwurf für das Arbeitsprogramm einigen. Der COP30 im November 2025 könnte also ein wichtiger Schritt nach vorn bei der Verankerung von Just Transition im UNFCCC-Prozess mit Hilfe eines globalen Mechanismus gelingen, was nicht zuletzt die brasilianische COP-Präsidentschaft mit der Priorisierung des Themas ermöglicht hat.³⁵

Auch über die UNFCCC hinaus verfügt das Thema im Kontext der internationalen Zusammenarbeit über großes Potenzial und sollte zu einem Schwerpunkt der deutschen Klimaaußenpolitik werden. Vor allem neue Partnerschaften mit Ländern im Globalen Süden sollten sich an zentralen Leitlinien für Just Transition orientieren, wie es Südafrika und Brasilien bereits gefordert haben. Dies würde sich künftig auf zahlreiche von Deutschland unterstützte Projekte auswirken, nicht nur im Rahmen der internationalen Klimaschutzinitiative, bi- und multilateraler Klima- und Energiepartnerschaften sowie der JETPs, sondern auch mit Blick auf die Arbeit der neu entstehenden Nord-Süd-Kommission. Die deutsche Klimaaußenpolitik kann hier auf Erfahrungen aus konkreten, bereits bestehenden Initiativen und Projekten zurückgreifen und die Koordination auf globaler Ebene stärken. Dies sollte in Kooperation mit Gewerkschaften, der IAO und der Zivilgesellschaft geschehen. Eine interessante Initiative bietet in diesem Kontext der »Call to Action for Just Transition«, den die ILO, der DGB und das BMZ auf der Hamburg Sustainability Conference im September 2024 gemeinsam unterzeichnet haben, um globale Partnerschaften für Just Transition und sozialen Dialog zu fördern.³⁶

³⁴ Siehe Blos, Yvonne/Hirsch, Thomas (2024): Just Energy Transition Partnerships and Beyond: <https://library.fes.de/pdf-files/international/21387.pdf>, zuletzt abgerufen am 5.9.2025.

³⁵ Kuehl, Jonas (2025) Just Transition Work Programme in 2025: Unpacking the progress made in Bonn: <https://www.jetknowledge.org/news/just-transition-work-programme-2025-unpacking-progress-made-in-bonn/>, zuletzt abgerufen am 5.9.2025.

³⁶ International Labor Organization (2024): Call to Action: fostering social dialogue for a just transition to a resilient low-carbon economy: <https://www.ilo.org/resource/state-ment/call-action-fostering-social-dialogue-just-transition-resilient-low-carbon>, zuletzt abgerufen am 5.9.2025.

Zusammenfassung: Was jetzt zu tun ist

Das multilaterale System zur Bekämpfung der Klimakrise ist ebenso wie andere wichtige Bestandteile der regelbasierten internationalen Ordnung ins Wanken geraten. Allianzen, die über Jahrzehnte hinweg die internationale Klimapolitik bestimmt haben, befinden sich in Bewegung. Die Interdependenzen zwischen Klima-, Handels-, Industrie- und Sicherheitspolitik treten stärker in den Mittelpunkt. Der Einfluss von fossilen Industrien und von Klimawandel-Leugnern nimmt zu. Die Lage ist ernst und erfordert eine entschiedene Reaktion, bietet für Deutschland zugleich aber auch eine Chance, das seine Rolle im Zentrum Europas angesichts geopolitischer und geoökonomischer Umbrüche neu definieren muss. Unter diesen Rahmenbedingungen gewinnt die Außenpolitik und mit ihr die Klimaaußenpolitik merklich an Gewicht. In unserer Analyse haben wir angesichts dieser Herausforderungen sieben Prioritäten für die Agenda der Klimaaußenpolitik ermittelt:

Erste Priorität: Klimaaußenpolitisches Denken in Szenarien als Antwort auf neue Herausforderungen

Je unvorhersehbarer die Zukunft, desto wichtiger wird das Denken in Szenarien. Wir empfehlen daher, die Klimaaußenpolitische Strategie anhand unterschiedlicher Szenarien weiterzuentwickeln. Am wahrscheinlichsten erscheint uns ein Szenario, in dem der Multilateralismus zunächst weiter geschwächt wird und es zu einer Zunahme der geopolitischen Polarisierung und geoökonomischen Entflechtung kommt, der sich die internationale Klimapolitik nicht entziehen kann. Im UNFCCC-Prozess gewinnen Fragmentierung und zentrifugale Kräfte an Gewicht, die meisten Staaten räumen dem Klimaschutz weniger Priorität ein und internationale Kooperationen gehen zurück oder werden neu geordnet. Um in einem solchen Szenario einen weiteren klimapolitischen Einflussverlust abzuwenden, empfehlen wir, die Klimaaußenpolitik strategisch weiterzuentwickeln als eine wertegeleitete Interessenpolitik, die klimapolitische mit handels- und sicherheitspolitischen Interessen verknüpft und neue Partner in der Welt gewinnt. Dafür müssten Kerninteressen identifiziert und in diese investiert werden, und das BMUKN, das BMZ und das Auswärtige Amt mit seinen Außenvertretungen müssten auf diesen Prozess ausgerichtet werden. Dafür empfehlen wir ein Vier-Säulen-Modell der Klimaaußenpolitik mit einer europäischen Säule für eine enge Abstimmung mit den wichtigsten Partnern, einer Resilienz-Säule für die Zusammenarbeit mit dem Globalen Süden, einer transatlantischen Säule für die Klimadiplomatie gegenüber den USA und einer China-Säule. Für jede Säule sollten spezifische Ziele definiert werden.

Zweite Priorität: Klimapolitik als Bedingung für Wohlstand und Sicherheit

Es ist das wahrscheinlichste Szenario, dass die zweite Generation der NDCs zu schwach ausfällt, um die Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 Grad Celsius noch zu erreichen. Damit werden die Wirtschafts- und Sicherheitsrisiken des Klimawandels weiter zunehmen. Wenn es Klimawandel-Leugnern gelingt, weltweit dauerhaft erfolgreich die irreführende Erzählung zu verbreiten, nicht der Klimawandel, sondern der Klimaschutz gefährde Wohlstand und gesellschaftliche Stabilität, wird sich die Abwärtsspirale weiter beschleunigen. Wir empfehlen daher, in der Klimaaußenpolitik verstärkt eine faktenbasierte und positiv besetzte Klimakommunikation zu betreiben und die Interdependenz zwischen Klima-, Handels-, Wirtschafts-, Rohstoff-, Industrie- und Sicherheitspolitik noch stärker in den Mittelpunkt zu rücken. Bei Themen wie außenwirtschaftlichen Interessen, sicheren Lieferketten und neuen Wertschöpfungsmodellen im Kontext der wirtschaftlichen Transformation sollte zudem die Kooperation mit weiteren Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft verstärkt werden. Das selbe gilt für die Verflechtung mit der Sicherheitspolitik, die sich auf ein erweitertes Verständnis von Sicherheit stützen muss, das auch die gesellschaftliche Resilienz gegenüber Klimaextremen und ihren Auswirkungen berücksichtigt.

Dritte Priorität: Governance und institutionelle Verankerung in der Bundesregierung

Die Governance-Strukturen und die breite institutionelle Verankerung der unter der Regierung Scholz neu aufgestellten Klimaaußenpolitik haben sich in Form einer gestärkten Außenvertretung, besseren Ressortabstimmung und geringeren Ressortkonkurrenz bewährt. Unsere Empfehlung lautet daher, an Bewährtem festzuhalten. Die Klimaaußenpolitik muss auch künftig ressortübergreifend gut abgestimmt werden. Deutschland würde seine Einflussmöglichkeiten massiv beschneiden, wenn der Eindruck entstünde, man habe die internationale Klimapolitik erneut eingeeht auf eine eng gefasste Sektorpolitik in der Zuständigkeit eines einzigen Ressorts. Erfolgreiche Klimaaußenpolitik gegenüber Mächten wie China und den USA gelingt nur unter Einbeziehung des Kanzleramts. Darüber hinaus fällt auch dem Bundesfinanzminister und Vizekanzler beim Schlüsselthema der Klimafinanzierung eine unverzichtbare Rolle zu.

Vierte Priorität: Gestärktes Vertrauen in das Pariser Abkommen durch eine multilaterale Governance-Reform

Geopolitische und geoökonomische Spannungen mindern das Vertrauen in die multilaterale Klima-Governance und schwächen die Steuerungswirkung des Pariser Abkommens. Die deutsche und europäische Klimaaußenpolitik ist gefordert, der Erosion der regelbasierten internationalen Ordnung, der sie ihren internationalen Einfluss und Wohlstand verdankt, mit aller Kraft entgegenzuwirken. Wir empfehlen, die anstehende Klimakonferenz COP30 in Brasilien intensiv vorzubereiten, um auf dieser Konferenz zu demonstrieren, dass der Großteil der Welt hinter dem Pariser Abkommen steht. Gleichzeitig müssen die deutschen und europäischen Akteure der Klimaaußenpolitik zusammen mit ihren internationalen Partnern Führungsverantwortung bei der Reform des UNFCCC-Prozesses übernehmen, der mit dem Eintritt des Pariser Abkommens in seine Umsetzungsphase vor neuen Aufgaben steht. Dies erfordert mehr Agilität und Lösungsorientierung, thematisch auf Umsetzungsfragen eingegrenzte Debatten und schlankere Entscheidungsprozesse. Dabei benötigen kleinere Staaten besondere Unterstützung und spezielle Garantien. Wir empfehlen daher beschleunigte Reformen im UN-System, um das multilaterale System insgesamt effizienter zu gestalten, die Komplexität zu reduzieren, die Fragmentierung zu verringern und das internationale Finanzsystem deutlich fokussierter auf die Umsetzung des Pariser Abkommens und der UN-Nachhaltigkeitsziele auszurichten. Zudem bedarf es einer Strategie für den Fall, dass die Reformen am Widerstand von Veto-Spielern scheitern. Dann müssen zumindest die KfW und andere europäische Entwicklungsbanken strategisch zum Einsatz kommen und Reform-Vorhaben in kleineren Allianzen der Willigen umgesetzt werden.

Fünfte Priorität: Klima- und Transformationspartnerschaften auf der Basis reziproker Interessen

Angesichts der hohen Hürden und unsicheren Perspektiven, die im multilateralen Prozess zu bewältigen sind, empfehlen wir, in der Klimaaußenpolitik verstärkt auf ergänzende internationale Kooperationsformate zu setzen. Solche Kooperationen müssen sich nicht auf das Erreichen klimapolitischer Ziele im engeren Sinne beschränken. Aus diesem Grund sollten Transformationspartnerschaften unterschiedlicher Ausprägung entwickelt werden, die je nach Bedarf auch handels-, energie-, rohstoff- oder sicherheitspolitischen Interessen dienen. Ausgangspunkt wären die rund 50 bestehenden bilateralen und plurilateralen Klima-, Energie- und Rohstoffpartnerschaften, die allerdings priorisiert, aufeinander abgestimmt, strategisch weiterentwickelt und insbesondere in finanzieller Hinsicht deutlich ambitionierter konzipiert werden müssten. Die KfW in Kooperation mit anderen europäischen Entwicklungsbanken sollte strategisch eingesetzt werden für die Bereitstellung von Investitionen in Transformationspartnerschaften, insbesondere für die Mobilisierung privater Mittel.

Sechste Priorität: Klimafinanzierung als Investition in Stabilität und Wachstum

Wenn es nicht innerhalb kürzester Zeit gelingt, finanzielle Ressourcen in Höhe des vereinbarten Finanzierungsziels New Collective Quantified Goal (NCQG) zu mobilisieren, wird ein ungebremsender Klimawandel überall auf der Welt Schäden in mehrfacher Höhe des NCQG verursachen. Die gegenwärtig dominierende Skepsis hinsichtlich der Zielerreichung untergräbt mehr als alles andere die internationale Kooperationsbereitschaft und den Klimaschutz. Wir empfehlen daher, dass sich die Klimaaußenpolitik als oberste Priorität darum bemüht, auf der nächsten Klimakonferenz COP30 eine weitere Vertrauenserosion zu verhindern. Dies erfordert neben konkreten finanziellen Zusagen einen glaubwürdigen Aufwuchspfad für Deutschlands finanziellen Beitrag unter verstärkter Einbeziehung der KfW sowie die Übernahme einer gemeinsamen Führungsverantwortung bei der Entwicklung und Umsetzung eines Plans zur Mobilisierung der erforderlichen Mittel, an dem sich auch China, internationale Finanzinstitutionen und der Privatsektor beteiligen müssen. Damit dies gelingen kann, muss weitere Überzeugungsarbeit geleistet werden, dass sich diese Investitionen in Form höherer Wachstumsraten auszahlen, während ein Ausbleiben dieser Investitionen dem Wachstum schaden und die finanzielle Stabilität untergraben würde. Für den Fall, dass größere Reformen der Finanzierungsarchitektur für Klima und Entwicklung an Blockaden scheitern, empfehlen wir Lösungen in kleineren Allianzen anzustreben, zum Beispiel bei Emissionsabgaben zur Generierung von Klimafinanzierung zugunsten des Globalen Südens, mit denen, wie aktuelle Untersuchungen von Klimaökonominnen zeigen, ebenfalls ein erhebliches Potenzial verbunden ist.

Siebte Priorität: Just Transition zur Lösung von Zielkonflikten zwischen Klimaschutz und Entwicklung

Ohne eine Abfederung der sozialen Härten des Transformationsprozesses auch im Globalen Süden ist eine ambitionierte Klimapolitik nicht mehrheits- und damit – zumindest in demokratischen Staaten – auch nicht durchsetzungsfähig. Wir empfehlen, dass die Klimaaußenpolitik dieser Erkenntnis in allen Szenarien mehr Gewicht beimisst und eine Verankerung von Just Transition sowohl im UNFCCC-Prozess mit Fokus auf dem Just Transition Work Programm als auch im Rahmen von bi- und plurilateralen Kooperationen unterstützt. Just Energy Transport Partnerships (JETPs) sind eine erste, wenn auch noch verbesserungswürdige Initiative in diesem Kontext. Für die SPD bietet sich die besondere Chance, Just Transition zu einem zentralen Element einer sozialdemokratischen und somit wertebasierten Klimaaußenpolitik zu machen.

Nachbemerkung: Internationale Klimapolitik ist ein zentrales Thema für die Nord-Süd-Kommission

Die im Koalitionsvertrag angekündigte »Nord-Süd-Kommission« sollte eine strategische Rolle als Dialogplattform einnehmen. Sie eröffnet zudem die Möglichkeit, globale Partnerschaften im Geiste von Klima- und Transformationspartnerschaften weiterzuentwickeln. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, bei der Besetzung der Kommission auch auf energie- und klimapolitische Expertise zu achten und außerdem Kommissionsmitglieder aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen einschließlich internationaler Gremien zu berufen.

Literaturverzeichnis

Adolphsen, Ole et al.: Deutschlands Klimaaußenpolitik (2024): Kontext – Rückschau – Weiterentwicklung, <https://ariadneprojekt.de/publikation/analyse-deutschlands-klimaaussenpolitik-kontext-rueckschau-weiterentwicklung/>, zuletzt abgerufen am 5.9.2025.

Ahmed, Sara / Hirsch, Thomas (2024): Deutschlands Handlungsoptionen bei der internationalen Klimafinanzierung, https://www.klima-allianz.de/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Studien___Hintergrund/241118_Studie_Klimafinanzierung.pdf, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

Alabali-Radovan, Reem (2025): Rede der Bundesministerin vor dem Deutschen Bundestag, <https://www.bmz.de/de/aktuelles/reden/250514-rede-reem-alabali-radovan-bundestag-253396>

Auswärtiges Amt (2023): Die Klimaaußenpolitik-Strategie der Bundesregierung, <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2633110/90e88ad741351a8885f478c49a1741eb/kap-strategie-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 5.9.2025.

Blos, Yvonne / Hirsch, Thomas (2024): Just Energy Transition Partnerships and Beyond, <https://library.fes.de/pdf-files/international/21387.pdf>, zuletzt abgerufen am 5.9.2025.

Böttcher, Miranda et al. (2024): Foresight: Multilevel Climate Policy in 2030, https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/WP_Boettcher_Adolphsen_Geden_Koenneke_Schenuit_Thielges_SWP_Climate_Foresight_2030.pdf, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

Brozus, Lars et al. (2025): Verlässliche Partnerschaften in der internationalen Politik, https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2025S08_verlaesslichkeit_partnerschaften.pdf, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

Bundesregierung (2023): Integrierte Sicherheit für Deutschland, <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/Sicherheitsstrategie-DE.pdf>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

Edenhofer, Ottmar et al. (2025): How to scale up effective international climate finance by the EU? <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/how-to-scale-up-effective-international-climate-finance-by-the-eu-tax-coalitions-and-jurisdictional-reward-funds-for-the-case-of-fossil-fuel-34529/>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

Expertenrat für Klimafragen (2025): Zweijahresgutachten 2024, https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2025/03/ERK2025_Zweijahresgutachten-2024.pdf, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

Fahimi Abdullah et al. (2025): Internationale Klimafinanzierung ist Eigeninteresse. DGAP Memo 9, <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/internationale-klimafinanzierung-ist-eigeninteresse#:~:text=Ein%20geschätzter%20Wirtschaftsschaden%20von%20bis,nationale%20Sicherheit%20und%20Außenpolitik%20steigen>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

Global Solidarity Levies Task Force: <https://solidaritylevies.org/>, zuletzt abgerufen am 9.9.2025.

Grimm, Veronika et al. (2024): Wachstum und Klimaschutz vereinen, <https://www.kas.de/de/einzeltitel/-/content/wachstum-und-klimaschutz-vereinen>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

Guilanpour, Kaveh (2025): The Paris Agreement: A Moment for Reflection, <https://www.c2es.org/document/the-paris-agreement-a-moment-for-reflection/>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

Guilanpour, Kaveh/Rajaqmani, Lavanya (2025): The Proposal for a New Climate Change Council, <https://www.c2es.org/document/the-proposal-for-a-new-climate-change-council/>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

Hirsch, Thomas et al. (2024): Weiterentwicklung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zu einer Klima- und Transformationsbank, https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2024/04/Stiftung-Klima_2024-Gutachten_KfW.pdf, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

Intergovernmental Panel on Climate Change (2022): Sixth Assessment Report, <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-3/>, zuletzt abgerufen am 5.9.2025, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

International Court of Justice (2025): Obligations of States in Respect of Climate Change. The Court Gives its Advisory Opinion and responds to the Questions Raised by the General Assembly, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-pre-01-00-en.pdf>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

International Labor Organization (2024): Call to Action: fostering social dialogue for a just transition to a resilient low-carbon economy, <https://www.ilo.org/resource/statement/call-action-fostering-social-dialogue-just-transition-resilient-low-carbon>, zuletzt abgerufen am 5.9.2025.

International Labor Organization (2016): Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all, <https://www.ilo.org/publications/guidelines-just-transition-towards-environmentally-sustainable-economies>, zuletzt abgerufen am 5.9.2025.

Kuehl, Jonas (2025): Just Transition Work Programme in 2025: Unpacking the progress made in Bonn, <https://www.jetknowledge.org/news/just-transition-work-programme-2025-unpacking-progress-made-in-bonn/>, zuletzt abgerufen am 5.9.2025.

Newell, Peter (2025): Towards a more transformative approach to climate finance, Climate Policy, 25:2, 257-268, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14693062.2024.2377730#d1e147>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

Organization for Economic Cooperation and Development/United Nations Development Program (2025), Investing in Climate for Growth and Development: The Case for Enhanced NDCs, <https://doi.org/10.1787/16b7cbc7-en>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

Piria, Rafaele/Nartini, Leon (2023): Developing Germany's Partnerships for Transformation, <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2023/50128-Developing-Germanys-Partnerships-for-Transformation.pdf>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

Runde, Daniel et al. (2024): Great Power Competition in the Multilateral System, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2024-10/241023_Runde_Great_Power.pdf?VersionId=9gO6bqVnm1tU1gvAfyYDz8t_b74z7PmM, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

Sach, Karsten/Hirsch, Thomas (2024): Internationale Klima- und Transformationspartnerschaften, https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2024/04/Stiftung-Klima_2024-Studie_Partnerschaften-1.pdf, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

SPD-Bundestagsfraktion (2024): Sozialdemokratische Internationale Klimapolitik: Klima schützen, Gerechtigkeit weltweit stärken, <https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/position-internationale-klimapolitik.pdf>, zuletzt abgerufen am 5.9.2025.

Stern, Todd (2024): Landing the Paris Agreement, <https://mitpress.mit.edu/9780262049146/landing-the-paris-climate-agreement/>, zuletzt abgerufen am 9.9.2025.

United Nations Framework Convention on Climate Change (2024): Troika: Mission 1.5, <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/un-climate-change-conference-belem-november-2025/troika-mission-15>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

United Nations Framework Convention on Climate Change (2023): Outcomes of the Dubai Climate Change Conference, <https://unfccc.int/cop28/outcomes>, zuletzt abgerufen am 8.9.2025.

World Meteorological Organization (2025): State of the Global Climate 2024, <https://wmo.int/publication-series/state-of-global-climate-2024>, zuletzt abgerufen am 9.9.2025.

Über die Autor_innen

Thomas Hirsch ist Diplom-Geograph und in beratender Funktion für internationale Klimapolitik und als Gutachter tätig. 2014 hat er Climate & Development Advice gegründet, eine Denkwerkstatt für Themen an der Schnittstelle von Klima, Entwicklung und Menschenrechten. Zuvor war er jahrzehntelang für deutsche und internationale Nicht-regierungsorganisationen tätig.

Yvonne Bloss ist Diplom-Politikwissenschaftlerin und Referentin für internationale Klimapolitik im Referat Globale und Europäische Politik der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Zuvor leitete sie das regionale Klimaprojekt der FES in Asien mit Sitz in Vietnam und war für den Bereich Monitoring und Evaluierung in der internationalen Arbeit der FES zuständig.

Sieben Prioritäten für Deutschlands Klimaaußenpolitik

Die aktuellen geopolitisch und geoökonomisch getriebenen Veränderungen der Weltordnung stellen die internationale Klimapolitik vor bislang nicht gekannte Herausforderungen, mit tiefgreifenden, in ihrem Ausmaß noch nicht absehbaren Konsequenzen. Klimapolitische Interessen werden neu definiert und zunehmend im Kontext von wirtschaftlichen Interessen, politischer Souveränität und Sicherheitsfragen bewertet. Internationaler Klimaschutz verliert – nicht zuletzt durch den Rückzug der USA aus dem Pariser Klimaabkommen – an Relevanz.

Welche Rolle kann vor diesem Hintergrund die deutsche Klimaaußenpolitik in einer kohärenten, resilienten und zukunftsfähigen Außenpolitik der neuen Bundesregierung spielen? In diesem Strategiepapier werden Empfehlungen und Leitplanken für eine künftige Gestaltung der Klimaaußenpolitik vorgestellt. Dabei stehen folgende Fragen im Mittelpunkt: Welche Rolle kann das multilaterale System, insbesondere im Rahmen der Klimakonferenzen, in diesem Bereich spielen und welche Rolle sollte Deutschland hier einnehmen? Welche Rollen können und sollten Partnerschaften wie die Just Energy Transition Partnerships (JETPs) oder Rohstoff- und Wasserstoffpartnerschaften übernehmen? Welche Bedeutung kommt der Klimafinanzierung als zentralem Element zu? Wie sollte sich das institutionelle und organisatorische Gefüge gestalten? Und nicht zuletzt: Welche Elemente sind für eine sozial gerechte Klimaaußenpolitik im Sinne einer Just Transition relevant?

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:

➔ fes.de