

Könneke, Jule

**Research Report**

## Die deutsch-brasilianische Partnerschaft für sozial-ökologische Transformation: Bilaterale Zusammenarbeit als Katalysator für den UN-Klimaprozess

SWP-Aktuell, No. 34/2024

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Könneke, Jule (2024) : Die deutsch-brasilianische Partnerschaft für sozial-ökologische Transformation: Bilaterale Zusammenarbeit als Katalysator für den UN-Klimaprozess, SWP-Aktuell, No. 34/2024, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, <https://doi.org/10.18449/2024A34>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/300620>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

# SWP-Aktuell

NR. 34 JULI 2024

## Die deutsch-brasilianische Partnerschaft für sozial-ökologische Transformation

Bilaterale Zusammenarbeit als Katalysator für den UN-Klimaprozess

Jule Könneke

Die wachsenden Spannungen zwischen dem Globalen Norden und dem Globalen Süden erschweren nicht nur die weltweite Klimakooperation, sondern auch Deutschlands Suche nach verlässlichen Partnern. Ein Schlüsselakteur für die Bundesrepublik, der dazu beitragen kann, Spannungen abzubauen, ist Brasilien. Es beansprucht, als Brückenland zu fungieren, und ist Gastgeber der Weltklimakonferenz von 2025 (COP30). Im Rahmen ihrer neuen Partnerschaft für sozial-ökologische Transformation sollten Deutschland und Brasilien darauf hinarbeiten, das Vertrauen in die Klimaverhandlungen zu stärken. Ebenso sind sie gefragt, eine effektive Zusammenarbeit von handlungsfähigen und -willigen Regierungen aus Nord und Süd zu fördern.

Für die globale Klimakooperation bestehen derzeit schwierige Rahmenbedingungen. Es herrscht ein zunehmend multipolarer Kontext, in dem der Zugang zu Ressourcen und Märkten für grüne Technologien mehr und mehr umkämpft ist. Länder, welche über für die Dekarbonisierung maßgebliche Rohstoffe verfügen, gewinnen an politischem Einfluss, während China strategisch wichtige Lieferketten dominiert. Die geoökonomischen und geopolitischen Machtverhältnisse wandeln sich. Als Folge erfahren Bündnisse wie BRICS+ und G20 eine Neuordnung, und Strukturen im internationalen System verschieben sich. Zugleich schreitet die Klimakrise unaufhaltsam voran, manifestiert durch immer häufiger und intensiver auftretende Extremwetterereignisse mit verheerenden, grenzüberschreitenden Folgen.

Für die Bundesrepublik sind diese Entwicklungen besonders brisant. Die Covid-19-Pandemie und Russlands Angriff auf die Ukraine haben schmerzlich offengelegt, wie anfällig Deutschland für externe Schocks und einseitige Abhängigkeiten ist. Im Bestreben, vorhandene Strukturen und Instrumente auf das zunehmend komplexe und konfliktreiche Umfeld auszurichten, hat die Bundesregierung Ende 2023 eine Klimaaußenpolitik-Strategie verabschiedet und sich damit einen kohärenten Rahmen für die globale Transformation hin zur Klimaneutralität gegeben.

Das Auswärtige Amt evaluiert derzeit Deutschlands bilaterale Klima- und Energiepartnerschaften, um darauf aufbauend das Partnerschaftskonzept neu zu justieren. Stimmen aus der deutschen und europäi-



schen Politik werben verstärkt für »gleichberechtigte« Partnerschaften mit »win-win«-Charakter, über die sich lokale Beschäftigung und Wertschöpfung fördern lassen. Zwar fehlt es bislang an praktischen Beispielen für die Ernsthaftigkeit dieser Rhetorik. Doch hoffen Deutschland und die EU, mit attraktiven Angeboten politisch enger verbundene Partner gewinnen zu können. Dabei geht es gerade auch darum, in der Konkurrenz mit China und den USA zu bestehen.

### **Für eine effektive Kooperation zwischen Nord und Süd**

Während Deutschland und die EU nach verlässlichen Partnern suchen, wachsen die Spannungen zwischen dem Globalen Norden und dem Globalen Süden. Das Misstrauen vieler Länder ist groß, Deutschland und die EU könnten extraktivistische Partnerschaftsmodelle fortsetzen, die sich auf die Sicherung von Rohstoffbedarfen beschränken, ohne lokale Wertschöpfung zu fördern, und dadurch globale Ungleichheits- und Ausbeutungsverhältnisse zementieren.

Viele Länder des Südens kritisieren die EU für ihre selektive Solidarität während der Covid-19-Pandemie. Die europäische Seite hortete damals Impfstoff-Vorräte und weigerte sich, Patentrechte zu teilen, was die Pandemiebekämpfung in Ländern mit niedrigem Einkommen behinderte. Auch dass Deutschland und die EU in großem Umfang finanzielle Mittel für die Ukraine bereitstellen, während gleichzeitig die hohe Verschuldung vieler Länder unbeachtet bleibt, wird als selektive Unterstützung wahrgenommen und scharf kritisiert. Doppelte Standards, für viele Länder des Globalen Südens etwa repräsentiert durch Deutschlands militärische Unterstützung für Israel trotz Hinweisen auf Verletzung des humanitären Völkerrechts durch die israelische Armee im Gazastreifen, verschärfen die geopolitische Polarisierung weiter. Da finanzielle Versprechen des Globalen Nordens lange Zeit nicht eingehalten

wurden – wie die Zusage, jährlich 100 Milliarden US-Dollar für die Klimafinanzierung zu mobilisieren –, ist das Vertrauen des Globalen Südens in die weltweite Klimakooperation und in multilaterale Prozesse stark erschüttert.

Der Abbau von Nord-Süd-Spannungen ist für Deutschlands Suche nach verlässlichen Partnern ebenso essentiell wie für den globalen Klimaschutz. Normative und strategische Beweggründe im Sinne wertegeleiteter und interessensbasierter deutscher Außenpolitik sind dabei nahezu deckungsgleich. Neben dem Bestreben, die Dekarbonisierung voranzutreiben, Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit zu stärken sowie regionale und sektorale Abhängigkeiten zu reduzieren, sollte die effektive Zusammenarbeit von handlungsfähigen und -willigen Regierungen aus Nord und Süd folglich ein Kernziel eines strategischen Partnerschaftskonzepts sein. Die Wirkmächtigkeit von Nord-Süd-Koalitionen zeigte sich zuletzt auf der COP28 der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) Ende 2023 in Dubai. Dort erreichte ein breites Bündnis aus über 130 Entwicklungs- und Industrieländern, dass die Vertragsstaaten in einem COP-Beschluss erstmals dazu aufgefordert wurden, sich in »gerechter, geordneter und ausgewogener« Weise von fossilen Brennstoffen in ihren Energiesystemen abzuwenden.

### **Brasilien ist Wunschartner Deutschlands und der EU**

Ein wichtiger Akteur, der zum Abbau von Nord-Süd-Spannungen beitragen kann, ist Brasilien. Die Ansätze auf beiden Seiten mögen sich teils deutlich unterscheiden, doch ist das Land seit Amtsantritt von Präsident Luiz Inácio Lula da Silva im Januar 2023 ein Wunschartner für Deutschland und die EU geworden, wenn es darum geht, das Vertrauen in die globale Klimakooperation zu stärken und den Kern multilateraler Prinzipien und Regeln zu bewahren. Die Regierungen Deutschlands und Brasiliens setzen sich im Rahmen der G4 (zusammen mit Indien und Japan) für die Reform des

UN-Sicherheitsrates ein. Dabei unterstützen sie sich gegenseitig in ihrem jeweiligen Bestreben, einen ständigen Sitz in dem Gremium zu erhalten. Beide sehen die zunehmende Konfrontation zwischen den USA und China kritisch, weil sie befürchten, die multilaterale Zusammenarbeit könnte dadurch gefährdet werden. China ist zwar Haupthandelspartner Brasiliens, großer Investor für dessen Infrastruktur und Technologien und wichtiger Abnehmer brasilianischer Produkte wie Soja, Eisenerz, Rohöl und Rindfleisch. Doch ist nicht zu erwarten, dass sich Brasilien in der sino-amerikanischen Rivalität einseitig positionieren wird, denn vorrangig strebt es nach außenpolitischer Autonomie und nach Äquidistanz zwischen den Großmächten. Brasilien versteht sich als Brückenland: als Vertreter des Südens und Partner des Nordens.

Präsident Lula hat den Anspruch, dass sein Land die internationale Politik stärker als bisher mitgestaltet. Beim Amtsantritt hat er den Kampf gegen den globalen Klimawandel – neben der Beseitigung von Armut und Hunger sowie der Reform der Global-Governance-Strukturen – in den Vordergrund seiner außenpolitischen Prioritäten gestellt. Auch die Reindustrialisierung Brasiliens unter Nutzung grüner Technologien ist ein Kernziel seiner Regierung.

## **Brasilien als wichtiger Akteur der internationalen Klimapolitik**

Lula hat eine diplomatische Offensive gestartet, um Brasilien – weltweit der siebtgrößte Treibhausgas-Emittent und der größte in Lateinamerika und Karibik – als Vorreiter und führenden Akteur des Globalen Südens im Kampf gegen den Klimawandel aufzustellen. Er hat konkrete Maßnahmen getroffen, um die klimapolitischen Rückschritte zu korrigieren, die während der Präsidentschaft Jair Bolsonaros 2019 – 2023 erfolgten. So hob Lula die unter der Vorgängerregierung reduzierten Minderungsziele wieder an: von 37 auf 48 Prozent bis zum Jahr 2025 und von 50 auf 53 Prozent bis 2030 – jeweils im Vergleich zu 2005. Da-

mit soll das absolute Emissionsniveau erreicht werden, das ursprünglich in Brasiliens nationalem Klimabeitrag (Nationally Determined Contribution, NDC) vorgeschlagen war. Hatte die Entwaldung unter Bolsonaro stark zugenommen, so ist die Abholzungsrate im brasilianischen Amazonas-Biom 2023 im Vergleich zum Vorjahr um 62,2 Prozent zurückgegangen. Gleichzeitig nahm jedoch die Zerstörung im Cerrado um fast 68 Prozent zu; 2023 überstieg sie erstmals seit fünf Jahren jene des Amazonas. Lula hat sich zum Ziel gesetzt, die illegale Abholzung bis 2030 vollständig zu beenden. Um die Entwaldung zu bekämpfen, revitalisierte er die Zusammenarbeit im Rahmen der Organisation der Kooperation im Amazonasgebiet (OTCA), nachdem 14 Jahre lang kein Gipfeltreffen mehr stattgefunden hatte.

Dank seiner reichhaltigen Ressourcen für die Produktion von Biokraftstoffen und sauberer Energie besitzt Brasilien das Potential, ein zunehmend wettbewerbsfähiger Akteur in grünen Wachstumsbranchen zu werden. Das Land hat derzeit einen der höchsten Anteile an erneuerbaren Energien weltweit und eines der saubersten Stromsysteme. 2023 stammten 93,1 Prozent der brasilianischen Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen. Weiterhin dominiert Wasserkraft die installierte Kapazität (mit 58 Prozent im Jahr 2023), doch der Zubau von Solar- und Onshore-Windkraftanlagen wird sich Prognosen zufolge bis 2028 im Vergleich zu den letzten fünf Jahren mehr als verdoppeln. Brasilien könnte zu einem der kostengünstigsten Hersteller von grünem Wasserstoff werden, da es für dessen Produktion über ideale geographische und klimatische Bedingungen verfügt.

Für die nächsten drei Jahre hat Brasilien eine zentrale Rolle bei der Gestaltung der globalen Klimakooperation inne: als Ausrichter der COP30, die 2025 in Belém stattfinden wird, aber auch als G20-Vorsitz 2024 und BRICS-Vorsitz 2025. Bereits seit Anfang 2024 engagiert sich das Land neben den Vereinigten Arabischen Emiraten und Aserbaidschan als Mitglied der sogenannten Troika-Präsidentschaft für den UNFCCC-Pro-

zess. Im Rahmen seiner klimadiplomatischen Aktivitäten in internationalen Foren setzt sich Brasilien stark für das Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung (Common But Differentiated Responsibilities, CBDR) ein.

Lulas ambitionierte Pläne umzusetzen ist mit großen Herausforderungen verbunden, denn das Land leidet unter tiefgreifenden sozio-ökonomischen Problemen. Dazu gehören eine zunehmende soziale Ungleichheit, massiv gestiegene Lebensmittelpreise, wachsende Verschuldung, eine schwierige Haushaltslage und eine komplexe innenpolitische Situation. Die brasilianische Wirtschaft ist weiterhin stark von emissionsintensiven Industrien wie Landwirtschaft, Bergbau, Öl und Gas abhängig, die traditionell gute Verbindungen zur Politik haben. Die einflussreiche Agrarlobby, die eine Lockerung der Umweltvorschriften fordert, steht im Konflikt mit Umwelt-NGOs und indigenen Gemeinschaften.

Lula ist gezwungen, die ökonomischen Interessen der emissionsintensiven Industrien einzubinden, um dauerhaften Widerstand zu vermeiden. Konservative Parteien, die über eine Mehrheit im brasilianischen Nationalkongress verfügen und eng mit dem Agrarsektor verflochten sind, schränken den politischen Spielraum des Präsidenten ein. Klima- und Umweltschutz betrachten sie primär als einen Ausdruck ausländischer Einmischung in die Angelegenheiten eines souveränen Brasilien. Zudem umfasst Lulas heterogene Regierungskoalition auch Parteien rechts der Mitte, die seine Pläne bremsen und die Entscheidungsfindung erschweren, wie insbesondere wiederholte Konflikte zwischen dem Energieminister und der Umweltministerin zeigen.

Gleichzeitig ist Lula trotz Widerstands in seiner eigenen Regierung direkt daran beteiligt, die Ölexploration voranzutreiben. Entsprechende Pläne für das Amazonasbecken könnten das Land bis 2030 zu einem der fünf größten Ölproduzenten der Welt machen. Auch die Gas- und Kohleproduktion will Brasilien steigern. Anfang des Jahres ist Brasilien der OPEC+ als Beobachter beigetreten.

## Perspektiven der Transformationspartnerschaft

Auch wenn Brasilien von deutscher Seite bereits seit Jahrzehnten als Partner auf Augenhöhe gepriesen wird, mit dem man Werte und Interessen teilt, zeigten die Regierungen der beiden Länder zuletzt besonders großen Willen, enger zusammenzuarbeiten und Differenzen zu überwinden. Während der Regierungskonsultationen Ende 2023 haben Bundeskanzler Olaf Scholz und Präsident Lula – ergänzend zur bestehenden Strategischen Partnerschaft – eine Partnerschaft für eine sozial gerechte ökologische Transformation ins Leben gerufen. Sie bildet den Rahmen für die deutsch-brasilianische Kooperation. Mit dem Ziel, die bilateralen Beziehungen weiter zu vertiefen und die Zusammenarbeit neu zu gestalten, wurden konkrete Maßnahmen definiert. Im Vordergrund der Partnerschaft stehen unter anderem der Kampf gegen den Klimawandel, der Erhalt des Amazonas-Regenwalds, die Förderung nachhaltiger Agrar- und Ernährungssysteme, der Ausbau der erneuerbaren Energien, die Dekarbonisierung der Industrie und die Schaffung lokaler Wertschöpfungsketten. Gemäß der Überzeugung, dass ökologische und soziale Herausforderungen eng zusammenhängen und nur gemeinsam bewältigt werden können, zählt es darüber hinaus zu den Prioritäten, Hunger und Armut zu bekämpfen. Kern der Partnerschaft ist unter anderem ein hochrangiger strategischer Dialog über Klimaschutz und -ambitionen, der bis zur COP30 insgesamt drei- bis viermal stattfinden soll.

Um einen stärker integrierten Ansatz zu gewährleisten, sollen alle bestehenden bilateralen Formate in einschlägigen Politikbereichen (wie die deutsch-brasilianische Energiepartnerschaft) zu der neuen Partnerschaft beitragen. Sie folgt im Unterschied zu bisherigen Partnerschaften mit anderen Ländern einer klaren strategischen Vision. Daher ist sie so angelegt, dass die Zusammenarbeit über projektbezogene technisch-finanzielle Unterstützung hin-

ausgehen kann und sich Ressourcen bündeln und effektiv koordinieren lassen.

Als wichtiges Instrument zur Umsetzung der Klimaziele ergänzen Partnerschaften die multilateralen Governance-Prozesse. Die bilaterale Zusammenarbeit in einem solchen Rahmen kann Vertrauen schaffen und dabei helfen, Koalitionen in den Klimaverhandlungen zu bilden. Umgekehrt kann sich die konstruktive und vertrauensvolle Zusammenarbeit in multilateralen Prozessen positiv auf bilaterale Beziehungen auswirken und Deutschlands Suche nach verlässlichen Partnern unterstützen.

## Kernthemen im Vorfeld der COP30

Angesichts seines Selbstverständnisses als Brückenland und in seiner Rolle als Ausrichter der COP30 ist Brasilien ein klimapolitischer Schlüsselpartner für Deutschland. Vier Themenbereiche sind dabei im Vorfeld der Konferenz von Belém besonders relevant: die Auslegung des Global Stocktake; die nächste Runde der NDCs; Finanzierung und die Frage nach der Geberbasis; die Reform der Global Governance.

### Die Auslegung des Global Stocktake

Die Ergebnisse der COP28 haben gezeigt, dass es Fortschritt ermöglichen kann, ein binäres Nord-Süd-Denken zu überwinden. In den vergangenen Monaten wurde jedoch deutlich, wie schwer es ist, diese Dynamik aufrechtzuerhalten und die in der globalen Bestandsaufnahme (Global Stocktake, GST) formulierten Ziele in nationale Maßnahmen umzusetzen. Der erstmals durchgeführte GST bewertet den kollektiven Fortschritt und deckt Lücken in allen Bereichen auf. Seine Empfehlungen sollen in den NDCs der nächsten Runde reflektiert werden. Doch der von Ambiguität geprägte Beschluss, der auf der COP28 gefasst wurde, bietet vor dem Hintergrund fundamentaler Interessenunterschiede großen Interpretationsspielraum, insbesondere was den künf-

tigen Umgang mit fossilen Energien betrifft. Unklar ist, wie sich die im Energiepaket vereinbarte »Abkehr von fossilen Energien« im Detail von einem »Ausstieg« unterscheidet, welche Sektoren der Begriff »Energiesystem« abdeckt und was »gerecht und geordnet« ist.

Der Konflikt über Auslegung und Reichweite der GST-Empfehlungen zeigte sich zuletzt auf den Zwischenverhandlungen SB60 in Bonn, wo die Modalitäten für einen Dialog festzulegen waren, der die Umsetzung der Ergebnisse von Dubai begleiten soll. Viele Entwicklungs- und Schwellenländer verstehen den GST eher als »à la carte«-Menü denn als bindendes Gesamtpaket; so forderten sie in Bonn, den Fokus allein auf die Finanzierungselemente zu legen. Dagegen vertraten Industrieländer und Inselstaaten die Position, der Dialog solle alle Kernelemente des GST umfassen.

### Die nächste Runde der NDCs

Bis zum 10. Februar 2025 müssen neue NDCs vorgelegt werden. Dies ist ein entscheidender Moment, um die bestehende Ambitions- und Umsetzungslücke zu schließen. Um die Erderwärmung auf maximal 1,5 Grad zu begrenzen, müssen die weltweiten Treibhausgas-Emissionen bis 2030 um 43 Prozent und bis 2035 um 60 Prozent gegenüber dem Niveau von 2019 sinken. Doch bei vollständiger Implementierung der aktuellen NDCs würden die Emissionen bis 2030 nach Prognosen gerade einmal um 5,3 Prozent gegenüber 2019 zurückgehen. Der GST bekräftigt die Dringlichkeit, den Klimaschutz in diesem »kritischen Jahrzehnt« zu beschleunigen und die neuen Klimaziele so zu gestalten, dass sie mit dem 1,5-Grad-Ziel kompatibel sind. Die Vertragsstaaten werden ermutigt, alle Treibhausgase und Wirtschaftssektoren in die nationalen Beiträge für 2035 bzw. 2040 aufzunehmen.

Der Erfolg der COP30 und das internationale Ansehen Brasiliens werden maßgeblich davon abhängen, ob sich Vorreiter mobilisieren lassen, die rechtzeitig ambitionierte NDCs einreichen. Die Troika hat angekündigt, die Entwicklung neuer, ehrgeizi-

gerer nationaler Beiträge, die den Ergebnissen des GST gerecht werden, durch einen »Fahrplan zur Mission 1,5 C« zu ermöglichen. Dessen Kern ist eine verstärkte internationale Zusammenarbeit durch Partnerschaften und Unterstützungsstrukturen. Doch Differenzen über das Verhältnis zwischen Ambitionen und Finanzierung drohen den Prozess zu blockieren. Viele Entwicklungsländer sind nur dann bereit, ambitioniertere Klimaziele aufzustellen, wenn zusätzliche finanzielle Unterstützung bereitgestellt wird – für die es fraglos einen immensen Bedarf gibt. Industrieländer wiederum zeigen sich insbesondere dort zurückhaltend, wo es um den Einsatz öffentlicher Mittel geht. Sie argumentieren, ehrgeizige Ziele dienen umgekehrt als Signal, um zusätzliche Gelder zu mobilisieren.

### **Finanzierung und die Frage der Geberbasis**

Die COP29 wird im November 2024 im aserbaidjanischen Baku stattfinden. Dort soll ein neues globales Ziel für die Klimafinanzierung – das New Collective Quantified Goal (NCQG) – beschlossen werden, das auf das bisherige Ziel von jährlich 100 Milliarden US-Dollar bis 2025 folgt. Der jährliche Gesamtinvestitionsbedarf der Entwicklungs- und Schwellenländer (außer China) wird auf eine Billion US-Dollar im Jahr 2025 und 2,4 Billionen US-Dollar im Jahr 2030 geschätzt. 2021 und 2022 lagen die weltweiten durchschnittlichen Klimainvestitionen bei lediglich rund der Hälfte des zweiten Wertes (1,3 Billionen US-Dollar).

Die Bereitstellung von Klimafinanzierung ist seit jeher ein Thema, das den Globalen Süden vom Globalen Norden spaltet. In den Verhandlungen zum NCQG wird nicht nur über das angestrebte Quantum, sondern insbesondere auch über eine mögliche Ausweitung der Geberbasis gestritten. Kern der Querelen ist die Frage, wer für die finanzielle Unterstützung von Emissionsminderung und Anpassung an den Klimawandel aufkommen soll. Die meisten Entwicklungsländer lehnen es vehement ab, die Geberbasis um wohlhabende Schwellen-

länder wie China und die Golfstaaten zu erweitern – was Deutschland, die EU und die USA in den Verhandlungen zum NCQG wiederum mit Priorität fordern.

Traditionell liegt die Verantwortung für die Klimafinanzierung im Rahmen des UN-Klimaregimes bei den Ländern, die bei Unterzeichnung der UNFCCC im Jahr 1992 Mitglieder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) waren – die sogenannten Annex-II-Länder. Das Pariser Klimaabkommen von 2015, welches auf Entwicklungs- und Industrieländer Bezug nimmt, konnte diese Dichotomie nicht auflösen. Der Einladung, im Lichte nationaler Gegebenheiten auf freiwilliger Basis zur Unterstützung ärmerer Länder beizutragen, ist bisher noch kein Entwicklungs- oder Schwellenland nachgekommen. Dabei drohen die Konflikte um das NCQG dringend benötigtes Vertrauen nachhaltig zu beschädigen.

### **Die Reform der Global Governance**

Die internationale Finanzarchitektur, inklusive der Bretton-Woods-Institutionen, und andere historisch von den Industrieländern dominierte multilaterale Einrichtungen sind nicht in der Lage, angemessen auf den Klimawandel und sonstige Krisen der heutigen Zeit zu reagieren. Viele Länder des Globalen Südens kritisieren diesen Missstand immer energischer. Die postkoloniale Weltordnung, so der Vorwurf, erhalte die Ungleichgewichte aufrecht und ignoriere die vielfältigen geschichtlich-politischen Perspektiven des Globalen Südens.

Seit Jahrzehnten fordern die Länder des Globalen Südens, multilaterale Institutionen stärker auf die Finanzierung nachhaltiger Entwicklung auszurichten und dort Mitspracherechte zu schaffen, die den heutigen Machtverhältnissen und wirtschaftlichen Realitäten gerecht werden. Präsident Lula ist weltweit zu einem der Wortführer dieser Appelle geworden. Ihm geht es dabei nicht um die Errichtung eines alternativen internationalen Systems, sondern um die Stärkung eines inklusiven Multilateralis-



mus im Rahmen reformierter Governance-Strukturen.

Es verschärft die ideelle Kluft zwischen dem Globalen Norden und dem Globalen Süden weiter, dass Deutschland und die EU ihre eigenen Standards nur selektiv anwenden und es bislang versäumt haben, den Forderungen nach einer gerechteren Machtverteilung nachzukommen. Zwischen der Fremdwahrnehmung Deutschlands wie Europas und ihrem Selbstbild als moralische Instanz und Verteidiger demokratischer Werte klafft so eine immer größere Lücke. Dies erschwert die Suche nach verlässlichen Partnern ebenso wie die internationale Klimakooperation.

## Prioritäten der Transformationspartnerschaft

Zwischen Deutschland und Brasilien mögen die nationalen Ansätze mitunter divergieren, etwa im Hinblick auf teilweise als protektionistisch empfundene EU-Umweltstandards, den Einsatz von Biokraftstoffen und die bevorzugte Art der Herstellung von Wasserstoff. Ebenso gibt es konzeptionelle Differenzen, vor allem was die Implikationen aktueller und historischer Emissionen für die jeweiligen Verantwortlichkeiten betrifft. Dessen ungeachtet zeigen die beiden Länder einen großen Willen, enger zusammenzuarbeiten. Insgesamt besteht zwischen ihnen breiter Konsens über die Notwendigkeit einer ambitionierten Klimapolitik und eine große Konvergenz der entsprechenden strategischen Prioritäten. Auch das jeweilige Selbstverständnis als vermittelnde Kraft macht Deutschland und Brasilien zu wichtigen Akteuren, wenn es darum geht, das Vertrauen in die Klimaverhandlungen zu stärken und die wirksame Kooperation von handlungsfähigen und -willigen Regierungen aus Nord und Süd zu fördern.

Die beiden Länder sollten ihren politischen Dialog im Rahmen der Transformationspartnerschaft nutzen, um Spannungsfelder zu antizipieren und die sich abzeichnenden Differenzen im Vorfeld von COP29

und COP30 konstruktiv anzugehen. Wenn es ihnen gelingt, bilaterale konzeptionelle Unterschiede zu überwinden oder abzumildern, kann das die Basis bilden für eine breitere Koalition. Um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich die Ergebnisse des GST angemessen in die Vorbereitung der nächsten NDCs einbeziehen lassen, sollten Deutschland und Brasilien ein vertieftes gemeinsames Verständnis für die Kernelemente des GST entwickeln, auch was deren Verbindlichkeit angeht. In diesen Prozess gilt es zivilgesellschaftliche, wissenschaftliche und privatwirtschaftliche Stimmen zu integrieren. Im Rahmen des Track-1.5-Dialogs könnten die beiden Länder überzeugende, weniger polarisierende Narrative erarbeiten, wonach zusätzliche Finanzmittel *ebenso* notwendig sind wie neue, ehrgeizige NDCs aller Vertragsparteien. Solche Narrative müssten stärker auf einem kollektiven Willen zur Ambitionssteigerung beruhen und Raum schaffen für eine gemeinsame Basis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.

Die NDC-Diplomatie sollte im Vorfeld der COP30 eine der wichtigsten Prioritäten der Transformationspartnerschaft sein. Außenministerin Annalena Baerbock forderte beim diesjährigen Petersberger Klimadialog, eine breite Multi-Stakeholder-Allianz zur Unterstützung der NDCs zu bilden. Ein solches Bündnis kann ein wichtiges Instrument sein, um einen gesamtgesellschaftlichen Ansatz zu fördern und insbesondere die Einbeziehung der internationalen Finanzinstitutionen sicherzustellen. Deutschland und Brasilien sollten die vorgeschlagene Allianz und damit zusammenhängende Aktivitäten weiter konkretisieren und ihre Anstrengungen mit bestehenden Unterstützungsstrukturen wie der NDC-Partnerschaft verknüpfen. Koordinierte diplomatische Schritte würden Deutschlands und Brasiliens Bemühungen mehr Gewicht verleihen, potentielle Vorreiter zu ermutigen, dass sie auf der COP29 ambitionierte NDCs vorlegen und eine positive politische Dynamik für die nationalen Beiträge schaffen. Deutschland und Brasilien sollten Brücken schlagen zu anderen





Dieses Werk ist lizenziert  
unter CC BY 4.0

Das Aktuell gibt die Auf-  
fassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser  
Publikation sind Verweise  
auf SWP-Schriften und  
wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern  
einem Begutachtungsverfahren,  
einem Faktencheck und  
einem Lektorat unterzogen.  
Weitere Informationen  
zur Qualitätssicherung der  
SWP finden Sie auf der SWP-  
Website unter [https://www.  
swp-berlin.org/ueber-uns/  
qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/)

#### SWP

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6364  
ISSN (Online) 2747-5018  
DOI: 10.18449/2024A34

Formaten wie der G7- und der G20-Präsi-  
dentschaft, um einen holistischen NDC-  
Prozess zu fördern. Zudem sind Brasilien  
und die EU gefragt, als Vorreiter frühzeitig  
1,5-Grad-konforme NDCs einzureichen. Dies  
würde Deutschland, der EU und Brasilien  
zusätzliche Legitimität verleihen, wenn sie  
gemeinsam auf Länder zugehen und den  
Druck auf andere große Emittenten wie  
China im Vorfeld der COP30 erhöhen. Da  
politische Mehrheiten für eine ambitio-  
nierte Klimapolitik nach der Europawahl  
unter Druck sind, ist es umso wichtiger,  
dass sich die Bundesregierung für die  
baldige Verabschiedung eines ehrgeizigen  
EU-NDC starkmacht.

Brasilien – auf Platz 19 im Ranking der  
Staaten, die Finanzmittel für Klimaschutz-  
maßnahmen in den Entwicklungsländern  
bereitstellen – und Deutschland als ver-  
lässlicher Geber internationaler Klima-  
finanzierung sollten sich gemeinsam dafür  
einsetzen, dass die existierende Süd-Süd-  
Kooperation systematischer erfasst wird.  
Die freiwillige finanzielle Unterstützung,  
die gerade Schwellenländer wie Brasilien  
und Indien – wie auch die Industriestaaten  
– über multilaterale Entwicklungsbanken  
(MDBs) und Klimafonds sowie bilaterale  
Klimafinanzierungsströme für Entwick-  
lungsländer leisten, ist beträchtlich. Den-  
noch bleibt sie häufig unbeachtet, wenn  
darüber diskutiert wird, die Geberbasis für  
Klimafinanzierung auszuweiten. Da die  
Entwicklungsländer nicht verpflichtet sind,  
über finanzielle Unterstützung Bericht zu  
erstatten, und viele von ihnen befürchten,  
eine freiwillige Meldung könnte Forderun-  
gen nach drastischeren Minderungsmaß-  
nahmen nach sich ziehen, erfolgen solche  
Transfers weitgehend unregistriert. Würden  
sie systematisch erfasst und würde gleich-  
zeitig zugesichert, dass daraus keine weite-  
ren Pflichten folgen, ließe sich das gegen-  
seitige Vertrauen in den Verhandlungen  
zum NCQG stärken und die Bereitschaft  
traditioneller Geberländer erhöhen, zusätz-  
liche Finanzierung zu leisten.

Zuerst sind jedoch die Industrieländer  
dafür verantwortlich, die bestehende Lücke  
der 100-Milliarden-Dollar-Verpflichtung  
zu schließen und für die Zukunft deutlich  
höhere Beiträge zuzusichern. Denn nur  
wenn die reichen Länder ihren Zusagen  
verlässlich nachkommen, ist es willigen  
Entwicklungsländern möglich, auf nationa-  
ler Ebene politischen Rückhalt für Beiträge  
zur Klimafinanzierung zu finden. Die Bun-  
desregierung muss dafür sorgen, dass sie  
trotz angespannter Haushaltslage und an-  
gekündigter Mittelkürzungen bei der Ent-  
wicklungszusammenarbeit ihr Verspre-  
chen einhält, bis 2025 jährlich mindestens  
6 Milliarden Euro für die Klimafinanzie-  
rung bereitzustellen.

Als Rahmen der deutsch-brasilianischen  
Beziehungen bietet die Transformations-  
partnerschaft eine Chance, globale Agenden  
wie die Reform der Global Governance und  
den Kampf gegen den Klimawandel zusam-  
menzudenken und diese Anliegen verstärkt  
zum Gegenstand des politischen Dialogs zu  
machen. Deutschland sollte die Kritik an  
der bestehenden internationalen Ordnung  
ernst nehmen und den Gestaltungsan-  
spruch Brasiliens und anderer Länder des  
Globalen Südens aktiver unterstützen. Das  
bedeutet zwangsläufig auch, auf eigene  
Privilegien zu verzichten. Die Bereitschaft  
Deutschlands, sich für innovative Ideen wie  
etwa eine globale Reichensteuer zu öffnen  
und mit entsprechenden Maßnahmen vor-  
anzugehen, könnte Brasiliens Bereitschaft  
stärken, die deutschen Forderungen nach  
einer insbesondere um China erweiterten  
Geberbasis für die Klimafinanzierung zu-  
mindest passiv zu unterstützen. Transfor-  
mationsprozesse miteinander zu verbinden  
kann das Vertrauen des Globalen Südens in  
den multilateralen Klimaprozess stärken  
und die Voraussetzung für ambitioniertere  
Klimaziele sowie belastbare Partnerschaften  
schaffen.

*Jule Könneke ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen und leitet das Projekt »Deutsche Klima-  
diplomatie im Kontext des European Green Deal«.*