

# Grüne Perspektiven für die internationale Klimafinanzierung ab 2021

*Dieses Papier stellt einen Diskussionsstand dar (keinen finalen Beschluss der BAG). Der Fokus dieses Papiers liegt auf dem Thema öffentliche Klimafinanzierung, im Bewusstsein, dass die Klima-/Entwicklungsagenda mit dem globalen Süden deutlich breiter ist (weitere Aspekte werden zum späteren Zeitpunkt und in parallelen Arbeitsgruppen der BAG behandelt).*

Die finanzielle Unterstützung der so genannten Entwicklungs- und Schwellenländer beim Klimaschutz und bei der Anpassung an die Folgen der Klimakrise sowie in zunehmendem Maße für die Bewältigung unvermeidlicher Verluste und Schäden ist nicht nur eine Frage der Gerechtigkeit. Die Klimafinanzierung ist auch eine völkerrechtliche Verpflichtung (UN-Klimarahmenkonvention und Paris-Abkommen) und eine notwendige Investition in eine nachhaltige und friedliche Entwicklung weltweit. Die Pariser Klimaziele und die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) können nur gemeinsam erreicht werden.

Spätestens seit dem Paris-Abkommen 2015 und dem Sonderbericht des Weltklimarats zu 1,5°C 2018 wissen wir, wie groß die Herausforderung ist, die die internationale Gemeinschaft in den nächsten wenigen Jahrzehnten meistern muss: Einerseits eine fundamentale Umstellung unserer Wirtschaftsweise mit dem vollständigen Ausstieg aus den fossilen Brennstoffen und der Reduzierung der Treibhausgasemissionen auf Netto-Null bis spätestens zur Mitte des Jahrhunderts, andererseits der Umgang mit den immer drastischeren Folgen der Klimakrise, die schon nicht mehr vermeidbar sind. Es geht für die Klimafinanzierung also jetzt darum, einen Beitrag zu einem fundamentalen, schnellen und gerechten Wandel hin zur klimaneutralen und resilienten Welt zu leisten. Dafür braucht es sowohl erhebliche zusätzliche Mittel, wie auch neue Modelle der Klimafinanzierung, die nicht rein an quantitativen Zielen ausgerichtet sind, sondern ambitioniert transformativen Wandel fördern. Deshalb werden wir uns für die folgenden Forderungen einsetzen<sup>1</sup>:

## *Umfang/Aufwuchs der Klimafinanzierung*

- **Verlässlicher Aufwuchs der Klimafinanzierung:** Wir werden uns dafür einsetzen, dass Deutschland in einem ersten Schritt die Haushaltsmittel für die internationale Klimafinanzierung bis 2025 auf jährlich zehn Milliarden Euro steigert, mit denen dann auch eine umfangreichere Mobilisierung zusätzlicher öffentlicher und privater Mittel ermöglicht werden soll. Dieser Aufwuchs muss den ODA-Kriterien genügen und zusätzlich zur für die Erreichung der SDGs ebenfalls erforderlichen erheblichen Steigerung der Entwicklungsfinanzierung auf 0,7% des BNE erfolgen. Im

---

<sup>1</sup> Wir fokussieren uns in diesem Papier auf die öffentliche Klimafinanzierung für Entwicklungs- und Schwellenländer und nicht auf die in Art. 2.1.c des Pariser Abkommens anvisierte Umlenkung aller Finanzflüsse.

Koalitionsvertrag sollte ein klarer Aufwuchspfad festgelegt werden, um Verlässlichkeit und Planbarkeit zu erhöhen. In den UNFCCC-Verhandlungen setzen wir uns für ein ambitioniertes neues Klimafinanzierungsziel für die Zeit nach 2025 ein, das den spezifischen und sehr unterschiedlichen Bedürfnissen bei Klimaschutz, Anpassung und der Bewältigung von Verlusten und Schäden Rechnung trägt. Die Entwicklungsfinanzierung der EU soll so gestaltet werden, dass mindestens 50% ihrer ODA-Mittel auch einen Beitrag zur Klimafinanzierung leisten.

- **Entwicklungsfinanzierung konsequent in Einklang mit Klimazielen bringen:** Die gesamte Entwicklungsfinanzierung muss so gestaltet werden, dass sie zum Erreichen der Klimaziele und der Stärkung von Resilienzen beiträgt. Zentrale Richtschnur der Entwicklungsfinanzierung müssen neben den SDG-Plänen die NDCs, die NAPs sowie die Langfriststrategien der Länder sein. In den letzten Jahren wurde bereits begonnen, die bilaterale Entwicklungsfinanzierung entsprechend auszurichten (Ausschluss von Kohle- und Erdöl-Projekten, fossile Gasprojekte nur noch unter strengen Auflagen). Dies ist aus grüner Perspektive nicht weitgehend genug: wir fordern, dass künftig keine fossilen Projekte mehr unterstützt werden, die die Nutzung der fossilen Energieträger einschließlich Gas weiter ermöglichen bzw. verlängern, auch nicht indirekt z.B. durch Infrastrukturprojekte. Diese Position muss die Bundesregierung als Anteilseigner bei den multilateralen Entwicklungsbanken klar vertreten: zum einen muss ein Divestment aus Kohle, Öl und Gas eingeleitet werden, zum anderen darf es künftig keine Zustimmung zu direkter oder indirekter Finanzierung von fossilen Energieträgern und der dazugehörigen Infrastruktur von deutscher Seite mehr geben. Multilaterale Entwicklungsbanken müssen bis 2024 so umgestellt sein, dass all ihre Unterstützungsleistungen im Einklang mit dem Pariser Klimaabkommen sind. Ein reiner Stopp der Finanzierung fossiler Energien ist dabei noch nicht ausreichend, sondern es gilt insbesondere in allen emissionsrelevanten Sektoren aktiv den Übergang zu 1,5°C-kompatiblen Emissionspfaden zu betreiben.

#### *Zentrale Bereiche der Klimafinanzierung*

- **Finanzierung eines gerechten Strukturwandels (*Just Transition*) weg von den Fossilen, auch mit Zahlungen für den Übergang zu 100% erneuerbaren Energien statt Ausbeutung fossiler Ressourcen:** Unterstützung für einen gerechten Strukturwandel muss ein neuer Schwerpunkt in der Klimafinanzierung werden. Dazu können auch neue Finanzierungsinstrumente gehören, um Zahlungen zu ermöglichen, damit Länder ihre fossilen Ressourcen im Boden lassen. Diese müssen klug gestaltet sein, damit tatsächlich ein gerechter, klimapolitisch ambitionierter Strukturwandel befördert und die Ärmsten unterstützt werden, und nicht-fossile Maßnahmen subventioniert werden. Wir wollen den globalen Ausstieg aus Kohle, Öl und Gas.
- **Bessere Finanzierung des Waldschutzes:** Dem Schutz von naturnahen und ökosystemreichen Wäldern, Mangroven, Feuchtgebieten und Mooren kommt in Zeiten der Klimakrise sowohl bezüglich der Resilienz als auch in Bezug auf ihre Speicherwirkung eine große Rolle zu. Daher muss dieser Schutz im Kontext der Klimafinanzierung eine große Rolle spielen. Dabei sollen der Schutz der Rechte indigener Völker sowie die Stärkung der territorialen Verwaltung und von Transparenz und Rechtsstaatlichkeit im Zentrum stehen. Bevölkerungsgruppen, die in und von Wäldern leben, sollten in ihrer Rolle als Schützer\*innen und Bewahrer\*innen von Wäldern unterstützt werden. Hier sollte Deutschland dazu bereit sein, höhere Risiken in Kauf zu nehmen (wie z.B. unter anderem durch gezielte Direktzahlungen für lokale Bevölkerungen um die Treiber der Entwaldung zu bekämpfen). Wir fordern einen Aufwuchs auf eine Milliarde Euro für Waldschutz pro Jahr. Die Renaturierung und der Erhalt von Ökosystemen dürfen jedoch nicht als

Emissionsminderungsmaßnahmen für deutsche, europäische, oder unternehmerische Klimaziele (z.B. über Offset-Zertifikate/Kohlenstoffmärkte) angerechnet werden.

- **Ausreichende Finanzierung für Anpassung an den Klimawandel:** Im Rahmen der Erhöhung der Klimafinanzierung im Bundeshaushalt muss Anpassung priorisiert werden, so dass kurzfristig ein Anteil von 50% der Klimafinanzierung aus Haushaltsmitteln für Anpassung erreicht wird. Auch in der sonstigen durch staatliche Mittel mobilisierten öffentlichen und privaten Klimafinanzierung wollen wir mittelfristig einen Anpassungsanteil von 50% erreichen. Im EU-Haushalt und bei multilateralen Entwicklungsbanken fordern wir ebenfalls eine entsprechende Stärkung der Anpassungsfinanzierung.
- **Finanzierung für die Bewältigung von Verlusten und Schäden infolge der Klimawandels:** Die Vermeidung von Verlusten und Schäden durch den Klimawandel muss oberste Priorität haben. Für die Bewältigung von Schäden und Verlusten in Entwicklungsländern durch den Klimawandel, die nicht vermieden werden können, sollen Deutschland und die EU den Aufbau von bi- und multilateralen Finanzierungsinstrumenten unterstützen. Diese Ansätze sollten beispielsweise auch Fonds beinhalten, aus denen z.B. der Ausgleich für Verluste und Schäden finanziert werden kann. Sie sollten größtenteils als Zuschüsse bereitgestellt werden, die von Ländern, aber auch von subnationalen Institutionen und lokalen Gemeinschaften für die Bewältigung von Verlusten und Schäden genutzt werden können. Das Verursacherprinzip soll hierfür handlungsleitend sein und private Unternehmen, wie zum Beispiel der fossilen Energiewirtschaft, mit einschließen. Deutschland soll innerhalb und außerhalb der UNFCCC solche neuen Finanzierungsmechanismen vorantreiben.

#### *Kontextspezifische Stärkung der Partnerländer*

- **Strategische Klima- und SDG-Partnerschaften:** Die Unterstützung der ärmeren Länder zur Stärkung der Anpassung und Resilienz, aber auch bei der Transformation zur Klimaneutralität und bei der Bewältigung von unvermeidlichen Verlusten und Schäden infolge der Klimakrise, ist für uns nicht zuletzt im Hinblick auf die globale Gerechtigkeit und unsere historische Verantwortung zentral. Zu den großen Emittenten gehören auch Mitteleinkommens- bzw. Schwellenländer. Da deren Beiträge zur Minderung unerlässlich für die Erreichung der globalen Klimaziele sind und auch sie vor erheblichen Herausforderungen der Anpassung an die Folgen der Klimakrise stehen, müssen und wollen wir auch mit diesen Ländern verstärkt zusammenarbeiten. Hier wollen wir neben angemessener finanzieller Unterstützung insbesondere technische Kooperation sowie Wissens- und Technologietransfer leisten. Zum anderen müssen wir auch in besonders vulnerablen Ländern bessere Angebote zur Stärkung ihrer Resilienz sowie zum Klimaschutz machen - auch zur Wahrung der Menschenrechte in diesen von den Folgen des Klimawandels besonders betroffenen Staaten. Wo angemessen suchen wir dabei auch die Koordination mit anderen Klimafinanzierungsgebern, um möglichst viele Länder umfassend zu unterstützen.
- **Angemessene Finanzierungsinstrumente, je nach Vorhaben und Länderkontext:** Sowohl für Anpassung, wie auch für Minderung können Kredite oder Zuschüsse das angemessene Finanzierungsinstrument sein. In vielen Fällen, insbesondere in ärmeren Ländern und für Anpassung, müssen auch weiterhin Zuschüsse das zentrale Instrument sein (u.a. aus Gerechtigkeitsgründen und wegen fehlender Profitabilität/Gewinnmöglichkeiten). Auch im Minderungsbereich sind in vielen Fällen Zuschüsse erforderlich. Wir setzen uns daher insgesamt für eine höhere Zuschussquote ein. Auch in Ländern mit höherem Einkommen können Klimakriterien dafür sprechen, Kredite stärker zu vergünstigen. Wir brauchen zudem mehr *Policy Based Lending*,

um transformative politische Rahmenbedingungen für klimaneutrale Entwicklung und Resilienz zu schaffen.

- **Starke *Country Ownership* als wesentlicher Erfolgsfaktor für die Transformation:** Wir unterstützen Mechanismen, die einen direkten Zugriff von Institutionen (staatlich und nicht-staatlich) aus Partnerländern auf internationale Fonds ermöglichen und ausweiten und sie beim Aufbau notwendiger Kapazitäten für starke nationale Steuerungsmechanismen unterstützen. Die national definierten Klimabeiträge (NDCs) müssen in ihrer Steuerungswirkung gestärkt werden, daher sollten bilaterale Budgetverhandlungen klar an der Kompatibilität mit den Zielen des Pariser Klimaabkommens insgesamt und den NDCs der Partnerländer im Besonderen ausgerichtet werden. Vertreter der für klimarelevante Fragen zuständigen Ministerien des Partnerlandes sollten an den Verhandlungsprozessen beteiligt werden.
- **Investitionen in Kapazitätsaufbau und die Stärkung der Zivilgesellschaft:** Für den erforderlichen Strukturwandel müssen mehr Mittel sowohl für starke, verantwortungsvolle Institutionen als auch für eine aktive und wachsame Zivilgesellschaft bereitgestellt werden. Ohne breite gesellschaftliche Zusammenarbeit und Beteiligung der Zivilgesellschaft in den Ländern des globalen Südens werden Transformationsprozesse nicht erfolgreich sein. Deutschland soll ein verlässlicher Partner mit zuverlässiger finanzieller Unterstützung für den Aufbau und Erhalt lokaler zivilgesellschaftlicher Strukturen, Expertenstellen in Ministerien, lokalen Entwicklungsbanken und Behörden werden. Eine zielgerichtete Unterstützung dieser Strukturen führt zwar nur mittelbar zur Senkung von Treibhausgasemissionen und der Stärkung von Anpassung und Resilienz, ist aber unabdingbar, damit Partnerländer in der Lage sind, Strategien für die Transformation zu entwickeln, konkrete Finanzierungsbedarfe zu identifizieren und die anwachsende Klimafinanzierung umzusetzen. Die Planungs-, Umsetzungs- und Evaluierungsprozesse von NDCs und SDGs sollen stärker verknüpft werden.
- **Initiative zum Umgang mit hohen Schuldenniveaus:** Um die sozial-ökologische Transformation effizient steuern zu können, benötigen Staaten finanziellen Spielraum. Traditionelle Schuldenobergrenzen müssen in Zeiten der Klimakrise neu gedacht werden - insbesondere viele Industrienationen können deutlich höhere Schuldenniveaus absorbieren und dürfen bestehende Vereinbarungen zu Obergrenzen nicht als Argument gegen mehr Klimainvestitionen national wie international wählen. Für viele Entwicklungsländer steigt die ökonomische Vulnerabilität durch den Klimawandel deutlich, was sich nur teilweise in Rating Downgrades widerspiegelt und daher die Schuldentragfähigkeit deutlich konservativer als bisher betrachtet werden muss. Es muss vermieden werden, dass sich die Situation bereits stark ver-/überschuldeter Länder durch den Klimawandel verschärft, sie von der Klimafinanzierung ausgeschlossen werden oder in ihrer Handlungsfähigkeit im Kontext der Transformation eingeschränkt werden.
- Wir setzen uns ein für einen ehrlichen, glaubwürdigen und transparenten internationalen Dialog zu einem angemessenen Mix der Finanzierungsquellen, neuen Solidaritätsstrukturen, nachhaltigen Finanzierungsstrukturen mit z.B. standardisierten Debt-Service-Suspension Klauseln und einem stärkeren Fokus auf Public Finance Transparenz, welche auch die private Gläubiger mit einbezieht.
- Wir setzen uns ein für einen multilateral koordinierten Schuldenerlass für Entwicklungsländer, deren Schuldentragfähigkeit gefährdet oder überschritten ist, unter Einbeziehung bilateraler, privater und multilateraler Gläubiger. Im Gegenzug wäre eine Orientierung der nationalen Entwicklungsplanung und der entsprechenden Politiken an den Pariser Klimazielen und den SDGs zu vereinbaren.

## Qualität und Instrumente der Klimafinanzierung

- **Gender-Gerechtigkeit in der Klimafinanzierung stärken:** Da die Folgen des Klimawandels existierende Genderstereotype und -normen weiter verstärken und Frauen aufgrund struktureller und intersektionaler Diskriminierung vom Klimawandel besonders betroffen sind, sollte Gender-Gerechtigkeit zum zentralen Ziel und Kriterium der Klimafinanzierung erklärt werden. Denn Frauen kommt eine Schlüsselrolle als Akteurinnen im Rahmen von Anpassungs- und Minderungsmaßnahmen zu. Insbesondere hat sich gezeigt, dass der Erfolg und die Nachhaltigkeit entsprechender Klimafinanzierungsprojekte maßgeblich von der Einbeziehung der Frauen, ihrer Perspektiven wie auch von ihrer gezielten Ermächtigung (Empowerment) abhängt. Dies erfordert neben einem umfassenden und effektiven Gender Mainstreaming insbesondere auch die Bestimmung von konkreten Gender-Indikatoren und Gender-Budgets für finanzierte Projekte und Programme sowie die gezielte und fortlaufende Erhebung von gender-differenzierten Datensätzen. Gender Audits sollten dabei als Mittel zur Überwachung und Evaluation der Projekt- und Programmimplementation dienen. Ein Gender Mainstreaming muss zudem durch die Entwicklung eines Gender-Aktionsplans für bestehende und neue Klimafonds erreicht werden, wobei eine kohärente Verankerung menschenrechtlicher Standards auch in allen anderen Umsetzungsrichtlinien unentbehrlich ist. Dort, wo nationale wie internationale Klimafinanzierungsmechanismen bereits über entsprechende Instrumente und Standards verfügen, setzen wir uns für deren konsequente und nachhaltige Anwendung und Umsetzung sowie die kontinuierliche Überprüfung ihrer Wirksamkeit ein. Ferner gilt es, neben dem Geschlecht auch andere, oft intersektional wirkende Ausschließungsfaktoren, wie Armut, Ethnizität oder sexuelle Orientierung, gesondert zu berücksichtigen. In der bilateralen Zusammenarbeit sollten bis 2023 mindestens 85% der Projekte mindestens als Teilziel Geschlechtergerechtigkeit unterstützen.
- **Qualitätsoffensive Klimafinanzierung:** Gemeinsam mit externen Expert\*innen wollen wir Verfahren und Anreize entwickeln, damit alle Formen der deutschen Klimafinanzierung (bi- und multilateral, aller Ressorts, technische und finanzielle Zusammenarbeit) auf Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit, Partizipation, Ownership und evidenzbasierte und transformative Wirksamkeit orientiert werden. Dies sollte beispielsweise zu einer Überarbeitung des Kennungsleitfadens führen, der bestimmt, welche Ausgaben als Klimafinanzierung gezählt werden.
- **Entwicklungsbank zur Transformationsbank machen:** Wir fordern den Umbau der KfW (inklusive der DEG) in eine Transformationsbank, die national wie international als Vordenker entscheidende Impulse gibt und als herausragender Kompetenzträger wahrgenommen wird, und die über ein klares und transparentes Zielsystem gesteuert wird. Traditionell hohe Gewinne dürfen keine Verpflichtungen für die Zukunft darstellen, vor deren Hintergrund kleinteiligere und/oder beratungsintensivere transformative Transaktionen nicht abgewickelt werden. Hausinterne Kapazitäten zur Evaluierung von Transformationspfaden sowie zur Entwicklung und Betreuung transformativer Projekte müssen deutlich gestärkt werden anstelle wie bisher sog. "Effizienzsteigerungsprogrammen" zum Opfer fallen. Transparenz und Safeguards müssen gestärkt werden.
- **UN-Klimafonds stärken:** Empfängerländer sollen bei der Verwendung der Mittel stärker mitbestimmen. In den Klimafonds unter dem Dach der Vereinten Nationen (Green Climate Fund, Adaptation Fund, Least Developed Countries Fund, Special Climate Change Fund) sind Schwellen- und Entwicklungsländer in den Entscheidungsgremien mindestens mit der Hälfte der Stimmen vertreten. Zudem zeichnen sich die Fonds überwiegend durch ein vergleichsweise hohes Transparenzniveau aus. Auch deshalb wollen wir den Anteil der Mittel, die über diese Fonds abgewickelt werden, weiter erhöhen. Wir streben an, dass auch weitere Länder sich durch eine

Erhöhung ihrer Beiträge an der Stärkung der Fonds beteiligen, machen aber die Erhöhung des deutschen Beitrags davon nicht abhängig. Zusätzlich werden wir uns dafür einsetzen, die Funktionsweise und Effizienz der Fonds zu verbessern und die Beteiligung sowie den Zugang zu Finanzmitteln der Zivilgesellschaft gerade auch aus Entwicklungsländern und lokaler Gemeinschaften in diesen Fonds zu stärken.

Diskussionspapier