

Bewertung der ersten Klimaaußenpolitik-Strategie der Bundesregierung

Gesamtbewertung

Die Bundesregierung hat im Dezember 2023 erstmalig eine Klimaaußenpolitik-Strategie veröffentlicht. Diese Strategie wurde von der Bundesregierung gemeinschaftlich erarbeitet. Sie gilt somit ressortübergreifend. Dadurch werden die nationalen ministeriellen Prioritäten stärker mit außenpolitischen Instrumenten verknüpft und umgekehrt außenpolitisch relevante Themen in die innenpolitische Debatte hinein reflektiert. Das bringt die Bundesregierung einen großen Schritt vorwärts in Richtung einer kohärenten und koordinierten Klimaaußenpolitik.

Die Strategie umfasst alle wichtigen klimapolitischen Handlungsfelder und setzt jeweils konkrete Schwerpunkte. Zu den strukturellen Gewinnen gehört eine Austauschrunde auf Ebene der Staatssekretär:innen. Diese soll zur besseren Koordinierung und strategischen Zusammenarbeit der Regierung beitragen. Sie geht über die bisherige Abstimmung zur Klimaaußenpolitik der vier am stärksten betroffenen Ressorts (AA, BMZ, BMWK, BMUV) hinaus und bezieht übrige Ministerien an relevanter Stelle ein. Abgesehen von dieser neuen Austauschrunde bleiben konkrete Maßnahmen jedoch unklar. Noch bedarf es eines übergeordneten Plans für die Umsetzung der erklärten Strategieziele. Dieser sollte eine Evaluierung der Zielerreichung enthalten, die so ungeklärt bleibt wie die Frage nach der Fortschreibung der Strategie.

Die wichtigsten Punkte der Strategie werden im Folgenden zusammengefasst und mit Grün, Orange oder Rot als positiv, mäßig oder negativ bewertet.

Die wichtigsten Punkte im Überblick:

- Die erste Klimaaußenpolitik-Strategie wurde von der gesamten Bundesregierung verabschiedet und kann die Koordination und Kohärenz zwischen den Ressorts stärken.
- Die Strategie umfasst alle wichtigen klimapolitischen Handlungsfelder und schreibt konkrete Prioritäten vor, die handlungsleitend sein können.
- Die neuen Umsetzungsstrukturen sind weitgehend unklar.
- Die neue Abstimmungsrunde von Staatssekretär:innen kann die Koordination der Ministerien verbessern und deren strategische Zusammenarbeit fördern.
- Die Bundesregierung möchte bis Ende 2024 ihre verschiedenen Partnerschaften evaluieren und darauf basierend strategisch weiterentwickeln.
- Die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Beteiligung wird in der Strategie hervorgehoben. Die genauen Prozesse und Strukturen dafür sind jedoch nicht benannt; eine Konkretisierung der systematischen Einbindung wäre sinnvoll.
- Eine regelmäßige Aktualisierung der Strategie und ein Monitoring der Fortschritte werden nicht erwähnt. Hier könnte ein Beratungsgremium in Betracht gezogen werden, das sich aus verschiedenen Stakeholdern zusammensetzt und neben Akteuren in Deutschland auch enge internationale Partner einbezieht. Das Feedback des Bundestags sollte dabei berücksichtigt werden, insbesondere des Unterausschusses Internationale Klima- und Energiepolitik.
- Die klare historische Verantwortung von Deutschland und anderen Industrieländern wird im Zusammenhang mit anderen G20-Staaten und Schwellenländern benannt. Dies ist wichtig, da die großen Emittenten unter diesen Staaten bisher ihrer Verantwortung nicht nachkommen. Das darf

aber keinesfalls dazu führen, dass Deutschland seine eigene Verantwortung als historisch großer Emittent in der Gesamtverantwortung der aufgezählten Länder verwässert.

- Obwohl sich Deutschland als verlässlicher Partner in der Klimafinanzierung beschreibt, wird in der Strategie kein Aufwuchs benannt. Lediglich von einer Bestrebung ist die Rede, das aktuelle Niveau der Klimafinanzierung von 6 Mrd. EUR zu halten. Dies sollte sich im Kontext von Lösungen für die haushaltspolitische Beschränkung durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil verändern, damit Deutschlands internationale Handlungsfähigkeit in der Klimapolitik nicht massiv eingeschränkt wird.

Im Folgenden nehmen wir Kurzbewertungen der sechs Handlungsfelder der Klimaaußenpolitik-Strategie vor.

1. Treibhausgasemissionen bis 2030 drastisch senken, globale Energiewende beschleunigen

Positiv erscheint, dass die Bundesregierung ihre Unterstützungsangebote für andere Länder ausweiten und vertiefen will, auch für fossile Exportländer. Allerdings wird weder ein CO₂-Budget beziffert noch die klare Verantwortung Deutschlands herausgestellt, andere Staaten beim Klimaschutz zu unterstützen. Ohne diese Unterstützung kann Deutschland jedoch seinen fairen Anteil an einem globalen CO₂-Budget nicht mehr leisten, mit dem die 1,5°C-Grenze eingehalten werden kann. In den konkreten Forderungen geht die Strategie nicht über bereits abgestimmten Formulierungen der EU oder der G7 hinaus.

- Deutschland möchte sich für 1.5°C-konforme Nationally Determined Contributions (NDCs) und die entsprechende Langfriststrategie einsetzen – auch durch die Ausweitung von Unterstützungsangeboten für Partner (NDC-Partnerschaft, Klima- und Entwicklungspartnerschaften (P+), Just Energy Transition Partnerships). Was damit impliziert wird, sollte explizit werden: Die Anerkennung, dass Deutschland und die EU ohne weitere Unterstützung und Kooperation ihren fairen Anteil an einem globalen CO₂-Budget nicht mehr einhalten können.
- Positiv ist, dass der Dialog und die Kooperation mit fossilen Exportländern explizit erwähnt wird.
- Maßnahmen für die Verdreifachung der installierten Kapazitäten für Erneuerbare Energien auf mindestens 11 TW und zur Verdoppelung der Verbesserungsrate im Bereich Energieeffizienz bis 2030 werden klar gefordert. Als nächster Schritt sollte konkretisiert werden, was diese Beschleunigung für Deutschland, die EU sowie die internationale Kooperation bedeutet.
- Es wird noch nicht spezifiziert, woran sich das neue NDC der EU orientieren soll, und es werden auch keine Mindestemissionsreduktionen beziffert.¹
- Es wird ein schrittweiser weltweiter Ausstieg aus den fossilen Brennstoffen ohne CO₂-Abscheidung und -speicherung (*unabated*) als Ziel benannt. Der globale Energiesektor soll deutlich vor 2050 „überwiegend“ frei von fossilen Energien sein.
 - Bei der CO₂-Abscheidung und -Speicherung sowie bei Negativemissionstechnologien orientiert sich die Strategie an der Position der EU zur COP28. Diese sollen vor allem zur Verringerung der Emissionen aus anderen, nicht dekarbonisierbaren Sektoren eingesetzt werden, zu Negativemissionen beitragen und den Klimaschutz nicht verzögern. Es sollte klar kommuniziert werden, dass sich in den meisten Branchen Emissionen durch Kreislaufwirtschaft vermeiden lassen und bei nur wenigen Ausnahmen Carbon Capture and Storage (CCS) zum Einsatz kommen sollte (z. B. Zement, Kalk, Abfallverbrennung).

¹ Das European Scientific Advisory Board on Climate Change hält eine Reduktion von 95 % bis 2040 für möglich. Die Europäische Kommission hat sich im Februar 2024 für eine Reduktion von nur 90 % bis 2040 ausgesprochen. Mehr Informationen dazu hier: Heberer, C., Caspar, O., 2024, [EU-Klimaziel 2040: Emissionen konsequent senken, Energiesicherheit konsequent steigern](#) (letzter Aufruf 29. April 2024).

- Deutschland strebt einen vollständig oder überwiegend dekarbonisierten weltweiten Stromsektor in den 2030er Jahren an. Die Strategie macht deutlich, dass dabei weltweit keine neuen Kohlekraftwerke entstehen können. Allerdings sollten bei Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern unterschiedliche Geschwindigkeiten angesetzt werden.
- Grundsätzlich positiv ist, dass sich die Bundesregierung für ein globales Emissionshandelssystem mit einem mittelfristig möglichst einheitlichen CO₂-Preis einsetzen will – ergänzt um ein soziales Ausgleichssystem. Es wird aber kein strategischer Weg dorthin aufgezeigt, etwa durch Kooperationen mit Partnerländern als Reaktion auf das CO₂-Grenzausgleichssystem der EU (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM).

2. Wirtschaft wettbewerbs- und zukunftsfähig sowie klimagerecht aufstellen

Das Handlungsfeld umfasst verschiedene Foren und Instrumente, durch die die Bundesregierung auf eine klimafreundlichere Wirtschaftsweise hinarbeiten möchte. Davon müssen sich viele noch beweisen (CBAM, Klimaclub, Rohstoffpartnerschaften mit Aufbau lokaler Wertschöpfungsketten). Sehr wichtig ist hier die Anerkennung der Kreislaufwirtschaft und deren Emissionsminderungspotentials; allerdings bleibt unklar, wie das Potential ausgeschöpft werden soll. Beim Thema Wasserstoff riskiert die Bundesregierung einen Lock-in durch einen zu starken Fokus auf blauen Wasserstoff.

- Die Bundesregierung unterstützt die Reform der Welthandelsorganisation (WTO), um die globale Handelspolitik mit den Nachhaltigkeitszielen und den Pariser Klimazielen in Einklang zu bringen. Dies gilt es zu konkretisieren.
- Der auf der COP28 ins Leben gerufene Klimaclub soll zu einem Schlüsselformat für Industriedekarbonisierung werden. Da der Klimaclub noch recht jung ist, bleibt sein Erfolg abzuwarten. Die Einbeziehung aufstrebender Schlüsselakteure der globalen Industrie – zunächst Indien und Brasilien – wird ausschlaggebend sein.
- Die Bundesregierung möchte die regionale Produktion von Stickstoffdünger mit nachhaltiger Wasserstofftechnologie fördern. Der Schwerpunkt sollte auf der Aufbauförderung (klima-)resilienter Agrarsysteme liegen. Eine Förderung bestimmter Technologien sollte nur unter definierten Bedingungen und mit entsprechender Regulierung für Akteure gelten. So sollte sichergestellt werden, dass solche Düngemittel praktikable Lösungen darstellen und beispielsweise nicht zur Verschuldung von Landwirt:innen führen.
- Der CBAM wird als WTO-konforme Lösung unterstützt. Deutschland möchte sicherstellen, dass Unternehmen aus Entwicklungsländern nicht benachteiligt oder ausgeschlossen werden (durch Ausbildungsinitiativen, Forschungsk Kooperationen und Technologietransfer). Wichtig wäre die Kooperation mit betroffenen Ländern, um den Aufbau von CO₂-Preissystemen zu unterstützen und die einheimische Industrie klimapolitisch zu stärken.
- Die Strategie erkennt das Emissionsminderungspotential von Kreislaufwirtschaft ebenso an wie die Notwendigkeit eines global gleichberechtigten Zugangs zu Ressourcen.
 - Jedoch bleibt in der Strategie unklar, wie die deutsche Klimaaußenpolitik konkret auf das Ausschöpfen des Emissionsminderungspotentials von Kreislaufwirtschaft hinwirken soll.
 - Auch für den global gerechten Zugang zu Ressourcen fehlt ein klares Zielbild. Obwohl bei einigen für die Energiewende benötigten Rohstoffen zunächst ein Anstieg des Bedarfs bevorsteht, muss es eine klare Strategie geben, (1) wie diese Ressourcen so effizient und lang wie möglich genutzt werden, (2) wie die Exportregionen stärker als bisher an der Wertschöpfung beteiligt werden können, um vor Ort breiteren Wohlstand zu schaffen, (3) wie neben den fossilen Ressourcen auch weitere Ressourcen insbesondere in wenig transformationsrelevanten Sektoren eingespart werden können und (4) wie der Rohstoffbedarf im Sinn eines global gerechten Rohstoffzugangs mittel- bis langfristig gesenkt werden soll.

- Die Bundesregierung setzt einen Schwerpunkt auf die Erschließung neuer Primärrohstoffe im In- und Ausland. Dazu baut die Bundesregierung unter anderem auf Rohstoffpartnerschaften. Dem Bekenntnis, dass diese fortan auch eine Stärkung der Wertschöpfung vor Ort beinhalten sollen, müssen nun Taten folgen. In diesem Sinn müssen auch finanz- und handelspolitische Spielräume für Bergbauländer geschaffen werden, Wertschöpfung vor Ort aufzubauen. Gestützt durch zivilgesellschaftliche und politische Bestrebungen in der Region müssen zudem hohe Umwelt- und Sozialstandards beim Abbau zentraler Bestandteil der Rohstoffpartnerschaften werden. Dass die Bundesregierung in diesem Zusammenhang die Beteiligung insbesondere Indigener und Frauen nennt, ist erfreulich. Dass sie dabei aber nicht auf das Recht Indigener auf freie, vorausgehende und informierte Zustimmung eingeht, ist besorgniserregend.
- Die Bundesregierung will den Markthochlauf von grünem und kohlenstoffarmem Wasserstoff und seinen Derivaten fördern. Auch blauer Wasserstoff wird explizit genannt. Bei Erdgas mit CCS ist die Gefahr eines Lock-ins zu vermeiden. Hier sollten Anreize für den möglichst schnellen Ausstieg festgelegt werden, samt konkretem Ausstiegsdatum, strengen Standards für Methanleckagen und Abscheidungsraten bzw. einer Absicherung der geologischen Speicherung. Wichtig ist, dass Wasserstoff nur in Sektoren oder Einzelfällen genutzt wird, in denen die wesentlich effizientere Elektrifizierung keine Alternative ist.
- Die Bundesregierung setzt sich für global verbindliche Maßnahmen zur Reduktion der Treibhausgase des Luft- und Seeverkehrs ein. Hierbei spricht sich die Bundesregierung für die Regulierung und Bepreisung der Treibhausgasemissionen aus.

3. In Solidarität mit den Vulnerabelsten: Lebensgrundlagen bewahren und Gesundheit schützen

Das Handlungsfeld ist umfassend dargestellt und deckt die wichtigsten Themen ab. Positiv zu bewerten ist Deutschlands Plan, vulnerable Länder in allen Bereichen zu unterstützen – Klimaschutz, Erhöhung von Anpassungskapazitäten und Resilienzaufbau. Gut, dass auch die Gefährdung der Menschenrechte durch Klimawandelfolgen klar herausgestellt wird. Diesen Worten müssen nun Taten folgen. Deutschland hat als größter Geber im Bereich Klimarisikofinanzierung und als zweitgrößter humanitärer Geber im Vergleich zu anderen Staaten (laut eigener Angabe im Strategiedokument) eine verhältnismäßig gute Performance in der Klimarisiko- und humanitären Finanzierung. Doch diese ist bei weitem nicht ausreichend, gemessen an den Bedarfen der vulnerablen Länder und angesichts des fortschreitenden Klimawandels. Im Jahr 2024 sollte nun der Übergang zu einer Mobilisierung von Finanzen gestaltet werden, die tatsächlich den Bedarf der verletzlichen Länder deckt und angemessen zu einem neuen Klimafinanzierungsziel beiträgt (New Collective Quantified Goal on Climate Finance, NCQG). Dies würde eine neue Größenordnung der Finanzierung bedeuten, was neben der Erhöhung des eigenen Beitrags, auch jenseits der benannten 6 Mrd. EUR, innovative Finanzquellen, eine Reform des Finanzsektors und eine Vergrößerung der Geberbasis über die Industrieländer hinaus zur Grundlage hat. Außerdem muss Deutschland offensichtlich massiv eigene Emissionen reduzieren, um die Klimafolgen bewältigen zu können. In der Strategie übergangen wird die Rolle der Finanzierung zur Bewältigung nicht-ökonomischer Schäden und Verluste infolge des Klimawandels. Die Bundesregierung sollte vor dem Hintergrund der Klimakrise auch Maßnahmen wie den „KulturGutRetter“ ausbauen, der dem Schutz und Erhalt des Kulturerbes in akuten Krisensituationen weltweit gilt. Fortschritte in diesem Bereich sind nicht nur im Sinne der Verantwortungsübernahme und Solidarität bedeutsam, sondern stärken auch die Glaubwürdigkeit Deutschlands als diplomatischer Partner. Konkret bewerten wir die Strategie im Handlungsfeld wie folgt:

- Die Bundesregierung setzt sich für die Verdopplung der Anpassungsfinanzierung bis 2025 ein.
 - Deutschland zeigt eine vergleichsweise gute Performance beim Anpassungsfonds. Nun muss eine Strategie entwickelt werden, möglichst viele reiche Länder zu angemessenen Beitragszahlungen zu verpflichten, sodass die bereitgestellten Mittel den Bedarfen gerecht werden.

- Bisher fehlen das Ziel und eine klare Strategie für die notwendige Mittelerrhöhung.
- Gut ist der umfassende Ansatz zur Anpassung an den Klimawandel wie die Unterstützung von nationalen Ansätzen durch vorsorgende Anpassungsplanung (National Adaptation Plans, NAPs) und der Fokus auf ökosystembasierte und lokale Ansätzen zur Klimaanpassung.
- Der präventive Ansatz bei klimawandelbedingten Katastrophen und beim Wiederaufbau ist positiv zu bewerten, inklusive des Aufbaus von Frühwarnsystemen und der Bereitstellung primärer und aufbereiteter Klimadaten (Climate Services) in Partnerländern.² Ebenfalls positiv erscheint der präventive Ansatz, bei Krisen vorausschauende humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit zusammenzudenken; ebenso die Unterstützung der Weiterentwicklung von nationalen Systemen zur Reaktion auf Klimaereignisse, insbesondere durch adaptive soziale Sicherungssysteme.
- Wichtige Signalwirkung hatte das deutsche Engagement für Ausbau und Umsetzung des Globalen Schutzschilds sowie für den Loss and Damage Fund (LDF, in Betrieb seit der COP28).
 - Neben der initialen Bereitstellung von 100 Mio. USD fehlt aber eine Verpflichtung zur weiteren Kapitalisierung des LDF. Sie kann nur durch einen beträchtlichen Anstieg des Eigenbeitrags gelingen, selbst wenn die Geberbasis um z. B. China und die Golfstaaten erweitert wird. Dabei sollte aber nicht der Eindruck entstehen, dass die notwendigen Gelder etwa nur aus öffentlichen Töpfen stammen könnten. Weder in den USA, in der EU, noch in China oder in Japan ist das der Fall. Wenn die Mittel die Bedarfe verletzlicher Entwicklungsländer abdecken sollen, müssen Industrieländer wie Deutschland ihre eigenen Beiträge deutlich erhöhen.
- Die Unterstützung der Nutzung innovativer Finanzierungsinstrumente ist deshalb positiv zu bewerten. Eine solche Strategie sollte aber die größten Emittenten der Welt in die Pflicht nehmen (die sog. Carbon Majors, die größten fossilen Unternehmen). Zudem sollten Abgaben auf hochemittierende Prozesse erhoben werden, etwa auf den internationalen Flug- und Schiffsverkehr oder Investitionen in fossile Infrastruktur. Dabei sollte sichergestellt werden, dass diese Einnahmen für den Umgang mit Klimafolgen eingesetzt werden. So lässt sich die Lücke im Sinn des Verursacher-Prinzips schließen.
 - Diese Orientierung am Verursacher-Prinzip ist noch nicht ausreichend verankert.
 - Es fehlt ein konkreter Plan, wie die Nutzung innovativer Instrumente tatsächlich erfolgreich für die Steigerung der Klimafinanzierung genutzt werden kann. Hier gibt es eine große Reihe von Herausforderungen, wie z. B. Einnahmen aus nationalen Steuern langfristig an einen Zweck zu binden sind, insbesondere für internationale Ausgaben.
- Es ist positiv zu bewerten, dass in der humanitären Hilfe der Bereich „forecast-based financing“ in den Fokus rückt und 5 % der humanitären Hilfe hierfür eingesetzt werden.
 - Es fehlt allerdings die Absichtserklärung, die humanitäre Hilfe an sich auszubauen bzw. die Finanzierung zu erhöhen, wie es angesichts der fortschreitenden Klimakrise nötig wäre.
- Der „one health“-Ansatz wird klar benannt. Dass dies nun von der gesamten Bundesregierung getragen wird, ist ein deutlicher Schritt in Richtung der langersehnten „one voice“-Politik. Die Außenpolitik muss hier Anschlussfähigkeit generieren.
- Gesundheit wird als Transformationstreiber für Klimaschutz und Klimaanpassung benannt. Das klingt vielversprechend, da das Thema Gesundheit Transformationswirkung entfalten kann und relevante Akteure, z. B. aus der Humanmedizin, entscheidende Impulse geben und Druck aufbauen können.

² Wie disruptiv die Auswirkungen der Klimakrise sein können, zeigt die Auseinandersetzung mit Kippelementen und -punkten im Klimasystem. Einen konkreten Ansatz zur Eindämmung dieser Klima- und Sicherheitsrisiken kann ein internationales politisches Frühwarnsystem im Klimasystem sein, das regelmäßig den Stand der Forschung zu einzelnen Kippunkten international und regional-spezifisch aufbereitet. Bei nicht-linearen Systemen treten vor dem Überschreiten von Kippunkten charakteristische Systemveränderungen auf. Nach der Überschreitung können Folgeprozesse durch schnelle Reaktion stark verlangsamt werden, z. B. Schmelzprozesse. Angesichts sozioökonomischer Implikationen lassen sich daraus Handlungsempfehlungen für das gerade noch mögliche Abwenden der Kippunkte sowie für die Anpassung und den Umgang mit Klimaschäden und -verlusten formulieren. Dies kann politischen und ausführenden Akteuren auf verschiedenen Ebenen der Krisenvermeidung und -bekämpfung dienen.

- Deutschland will sich für die bessere Koordinierung der Pandemievorsorge einsetzen.
 - Erforderlich wäre hier zudem der Einsatz für einen starken „Pandemic Treaty“, der auch Menschenrechte explizit berücksichtigt.
- Die Bundesregierung versteht Gesundheitsschutz als Katalysator für Klimaschutz und Anpassungsmaßnahmen. Außerdem will sie den Schutz der menschlichen Gesundheit vor den Folgen des Klimawandels stärken. Risiken müssen dabei auch bei der Prävention beachtet werden.
 - Prävention muss allerdings mit einer systemischen Veränderung von Bereichen wie der industriellen Tierhaltung einhergehen, die Zoonosen und antimikrobiellen Resistenzen Vorschub leisten (verstärkt durch den Klimawandel). Die Transformation dieser Bereiche würde bedeuten, Erreger einzudämmen und zugleich ein System umzubauen, das den Klimawandel derzeit vorantreibt.

4. Ökosysteme schützen, wiederherstellen und nachhaltig nutzen

Der Zusammenhang zwischen der Klima - und der Biodiversitätskrise wird richtigerweise klar benannt. Zu begrüßen ist der geplante Ausbau der Unterstützung von Partnern zur Ausarbeitung und Integration von Plänen und Strategien (z. B. von Biodiversitätsstrategien und -aktionsplänen mit NDCs und Anpassungsplänen). Allerdings wird die Bedeutung von Ernährungssystemen und Landwirtschaft in diesem Zusammenhang nicht klar herausgestellt. Im Detail ist zu bewerten:

- Die Bundesregierung benennt deutlich den Zusammenhang zwischen Biodiversitätsverlust und Klimakrise.
- Die Ernährungssysteme (einschließlich der für die Biodiversität entscheidenden Landwirtschaft) werden jedoch nicht als zentraler Bereich für den Schutz biologischer Vielfalt und des Klimas erkannt.
- Deutschland bekennt sich dazu, Partnerländer bei ihren nationalen Biodiversitätsstrategien und -aktionsplänen zu unterstützen und diese mit den NDCs und Anpassungsplänen zu verbinden. Zudem hat sich Deutschland auf der COP28 in der Food and Agriculture Declaration dazu verpflichtet, die Landwirtschaft und Ernährungssysteme in die nationalen Anpassungspläne, die NDCs, die langfristigen Strategien, die nationalen Strategien für biologische Vielfalt und die Aktionspläne einzubeziehen.
- Deutschland will sich für den Wiederaufbau von Wäldern einsetzen –auch das ist wichtig. Es wird aber nicht klar genug betont, dass die Priorität beim Erhalt von Wäldern liegen sollte, obwohl die bestehenden Wälder bekanntermaßen höchst bedeutsam für die Biodiversität sind.
- Für entwaldungsfreie Lieferketten werden wichtige Prioritäten gesetzt. Jedoch fehlt der Einsatz für eine Ausweitung der Produkte, die von der EU Deforestation Regulation betroffen sind. Zudem wird die Kooperation mit Partnerregionen, die von der Umsetzung der Richtlinie betroffen sind, nicht als dringend erkannt. Die Bundesregierung sollte sich außerdem dafür einsetzen, dass auch der Finanzsektor im Rahmen von Sorgfaltspflichten keine Entwaldung mehr finanziert.

5. Frieden, Sicherheit und Resilienz stärken

Das Handlungsfeld ist insgesamt gründlich und umfassend dargestellt. Positiv hervorzuheben ist, dass das Themenfeld mit der Sicherheitsstrategie verschränkt wird und einen integrativen Sicherheitsbegriff stärkt. Zudem findet das Konzept der menschlichen Sicherheit Anwendung und das Thema klimabedingte Migration wird umfänglich abgedeckt; und zwar mit Fokus auf Resilienzstärkung, aber auch auf den verstärkten Schutz für all jene, die Ländergrenzen überschreiten. Konkret lautet unsere Bewertung:

- Deutschlands Plan ist begrüßenswert, den Nexus Klima und Sicherheit in verschiedenen internationalen Organisationen und Kontexten weiter zu stärken. Darunter fallen die EU, die OSZE, die

NATO, UN-Organen wie dem UN-Sicherheitsrat sowie Einrichtungen des Sicherheits- und Verteidigungssektors (neben der NATO aus der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU). So kann den akuten Herausforderungen besser entsprochen werden.

- Sehr positiv liest sich, dass Deutschland seine progressive Rolle mit der Co-Leitung der Friends Group on Climate and Security fortsetzt und im Rahmen seiner Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat 2027/28 das Thema Klimawandel und Sicherheit stark machen möchte.
- Ebenfalls positiv ist die deutsche Unterstützung des UN Climate and Security Mechanism und das geplante Mainstreaming des Themas inklusive der Etablierung von Klima- und Sicherheitsberater:innen in UN-Missionen, um Auswirkungen der Klimakrise auf die (menschliche) Sicherheit sichtbar zu machen und anzugehen.
- Die Stärkung des Engagements in der Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung im Hinblick auf Klimarisiken ist ebenfalls sehr positiv zu bewerten.
- Deutschland lässt zukunftsgerichtet die Auswirkungen der Klimakrise auf die nationale Sicherheit bewerten und engagiert sich in Debatten wie um die völkerrechtlichen Verpflichtungen von Staaten im Kontext des Meeresspiegelanstiegs. Interessant ist nachfolgend die Planung weiterer Schritte auf Grundlage der Ergebnisse.
- Die Absicht zur Unterstützung eines kohärenten Schutzregimes für klimawandel- und katastrophenbedingte Vertreibung sowie der Platform on Disaster Displacement aufgrund bestehender völkerrechtlicher Schutzlücken für Betroffene ist ebenfalls ein wichtiger Schritt.
 - Zusätzlich sollte Deutschland sich auch zur Umsetzung des Global Compact on Migration bekennen, der ebenfalls den Zusammenhang zwischen Klima und Migration herstellt. Weiterhin sollte Deutschland die Arbeit der Task Force on Displacement im Rahmen des Warschau-Mechanismus unter der Klimarahmenkonvention unterstützen.
 - Die Bundesregierung sollte sich auch mit Fragen bezüglich des rechtlichen Status von Betroffenen konzeptionell und vorausschauend auseinandersetzen, die bekanntermaßen zunehmend relevant werden. Einige deutsche Gerichte berücksichtigen bereits Umweltbedingungen in der Prüfung von Abschiebungsentscheidungen (etwa Extremwetterereignisse wie Dürren und daraus folgende Nahrungsmittel- und Wasserknappheit, wie in Afghanistan, Irak und Somalia).³ Zudem hat der UN-Menschenrechtsausschuss in einer Einschätzung längst grundsätzlich anerkannt, dass Klimafolgen Ursache von Vertreibungen sein können und ein Rechtsweg für betroffene Personen geschaffen werden könnte, auf dem das Verbot der Abschiebung greift.⁴
- Zu begrüßen ist der wo möglich präventive Fokus auf die Unterstützung Betroffener, indem für sie Voraussetzungen geschaffen werden, die das Verbleiben oder eine erleichterte Rückkehr an den Herkunftsort ermöglicht. Weiterhin begrüßenswert ist die Stärkung des Resilienzaufbaus in betroffenen Partnerländern bei einem nachhaltigen Umgang mit menschlicher Mobilität im Kontext des Klimawandels sowie der Bereitstellung humanitärer Hilfe für Vertreibungssituationen.
- Auch im Kontext klimawandelbedingter menschlicher Mobilität ist die Bereitstellung von Mitteln zum Umgang mit Schäden und Verlusten und damit einhergehend eine angemessene Kapitalisierung des LDF zentral. Letzterer wird explizit auch Maßnahmen zur klimawandelbedingten menschlichen Mobilität unterstützen. Ähnlich bedeutend ist die Steigerung der Finanzierung für weitere Klimafonds und bilaterale Hilfen.

³ Schloss, C., 2021, [Klimamigration – Wie werden Naturkatastrophen in deutschen Asylverfahren berücksichtigt?](#), in: BDVR-Rundschreiben, 2021 (3) (letzter Aufruf 16. April 2024).

⁴ United Nations, 2020, [UN Treaty Bodies Database. UN Human Rights Committee: Views adopted by the Committee under article 5 \(4\) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016](#) (letzter Aufruf 16. April 2024).

6. Finanzflüsse in Einklang mit einem 1,5°C-konformen Pfad und klimaresilienter Entwicklung bringen

Die Prioritäten in diesem Handlungsfeld sind umfassend und decken aus unserer Sicht die wichtigsten Themen ab. Zentrale Lücke ist der fehlende Aufwuchspfad Deutschlands für die internationale Klimafinanzierung – gerade auch mit Blick auf ein neues Klimafinanzierungsziel ab 2025 (NCQG) und den Umgang mit Klimafolgen. Zudem bleibt die Weiterentwicklung der Sustainable-Finance-Strategie sowie eine konkrete Strategie für den Abbau fossiler Subventionen unklar. Die Bundesregierung beharrt auf Ausnahmen, um weiterhin fossile Projekte im Ausland zu unterstützen, und widersetzt sich einem Monitoring, das den Einklang ihrer Ausnahmen mit dem 1.5°C-Limit prüft.

- Wir begrüßen die generelle Ankündigung Deutschlands, „verlässlicher Partner“ in der internationalen Klimafinanzierung bleiben zu wollen. Dennoch scheint es dafür noch an den notwendigen Maßnahmen zu fehlen. Der Umgang mit dem derzeitigen Budgetengpass wird zum Prüfstein für diese Absichtserklärung.
- Die Bundesregierung gibt im Bereich der „ineffizienten“ klimaschädlichen Subventionen lediglich die Formulierungen der G7-Texte wieder. Welche Subventionen damit gemeint sind und wie diese bis 2025 abgebaut werden sollen, bleibt offen. Der Beschlusstext der COP28 gibt hier einen Hinweis: alle Subventionen seien „ineffizient“, die nicht zur Reduktion der Energiearmut oder zu einer gerechten Energiewende beitragen.⁵ Diese Präzisierung ist ein Schritt in die richtige Richtung.
- Bei ihren Bemühungen um eine Reform der Internationalen Finanzarchitektur bleibt die Bundesregierung sehr vage. Es sollte klarwerden, wofür konkret sich die Bundesregierung einsetzen möchte. Beispielsweise bei der Umwidmung von Sonderziehungsrechten scheint die Bundesregierung keine Farbe zu bekennen, aber auch in Bezug auf eine Schuldenpause-Klausel für hochverschuldete Länder gibt es kaum Anzeichen einer Strategie. Zudem werden die strukturellen Reformen der Internationalen Finanzinstitutionen nicht angesprochen (z. B. der Governance).
- Die Bundesregierung spricht lediglich von Anstrengungen, die Zusage von jährlich 6 Mrd. Euro Klimafinanzierung „zu halten“. Ohne klare Absicherung bleibt diese Zusage kraftlos, insbesondere wenn kein Aufwuchspfad skizziert wird, der dem fortschreitenden Klimawandel und dem neuen internationalen Klimafinanzierungsziel (NCQG) gerecht wird. Außerdem fehlt es an zusätzlichen Mitteln für den Umgang mit Schäden und Verlusten. Ein LDF oder globaler Schutzschild mit leeren Kassen hilft niemandem.
- Positiv ist die Absicht der Bundesregierung zu bewerten, zur Verdopplung der internationalen Finanzierung für Klimawandelanpassung beizutragen und Bemühungen zu unternehmen, die mit dem Einsatz öffentlicher Mittel erreichte Mobilisierung privater Klimafinanzierung deutlich zu verbessern. Hier muss aus unserer Sicht der Fokus auf den öffentlichen Mitteln liegen. Im Bereich der Anpassung ist die Mobilisierung privater Mittel eine große Herausforderung, denn hieraus ein Geschäftsmodell zu entwickeln ist deutlich schwieriger als im Bereich des Klimaschutzes.
- Im Kontext des NCQG soll der Aufwuchs nur durch Erweiterung der Geberbasis erreicht werden.
 - Auch wenn die Geberbasis zu erweitert wird, muss Deutschland seine Verpflichtungen steigern, denn ohne die vorbildhafte Selbstverpflichtung von Industrieländern dürfte der Druck auf andere Staaten wenig Wirkung zeigen.
 - Zudem muss ein Aufwuchspfad skizziert werden, der mit dem fortschreitenden Klimawandel und den dadurch steigenden Bedarfen der am meisten Betroffenen Schritt hält.
 - Zentral für den Aufwuchs werden, auf Grundlage der Zusagen von Industrie- und reichen Schwellenländern, neue Geldströme im Sinn des Verursacher-Prinzips sein.
- Unter den zu stärkenden Klimafonds muss nach der COP28 auch der LDF ergänzt werden, der als einziger Fonds explizit Schäden und Verluste abdeckt und das Herzstück der internationalen Finanzierungsarchitektur für Klimarisiken und -folgen sein wird – ergänzt durch das globale Schutzschild und weitere Finanzierungsvereinbarungen.

⁵ UNFCCC, 2023, [Outcome of the First Global Stocktake. Draft Decision -/CMA.5. Proposal by the President](#) (letzter Aufruf 16. April 2024).

- Die Bundesregierung will die Umsetzung der G20 Sustainable Finance Roadmap mit der deutschen Sustainable-Finance-Strategie unterstützen, bleibt aber vage, wie genau dies geschehen soll. Die Sustainable-Finance-Strategie sollte zudem, wie im Koalitionsvertrag angekündigt, weiterentwickelt werden.
- Deutschland will die Unternehmen dabei unterstützen, glaubwürdige und wissenschaftsbasierte Ziele zu stecken und umzusetzen. Hier sollte es über die Unterstützung hinaus zu einer Verpflichtung von Unternehmen kommen. Transitionspläne spielen dabei eine zentrale Rolle. Diese werden bereits in verschiedenen EU-Regelungen gefordert (u. a. in der Corporate Sustainability Due Diligence Directive). Transitionspläne sollten klar als zentrales Instrument für die Transformation von Wirtschaft und Finanzmärkten benannt werden.
- Die Bundesregierung möchte internationale Nachhaltigkeitsstandards in der Unternehmensberichterstattung voranbringen und insbesondere die Standards des International Sustainability Standards Board (ISSB) vorantreiben. Diese folgen lediglich dem Prinzip der einfachen Wesentlichkeit (*investors materiality*). Die mit viel Mühe aufgebaute EU-Politik zum Thema wird damit unterminiert. Die auf EU-Ebene verabschiedeten European Sustainability Reporting Standards sind dafür deutlich besser geeignet, u. a. da sie nicht nur das Klima einbeziehen (wie aktuell die Standards des ISSB). Zudem folgen sie dem Prinzip der doppelten Wesentlichkeit: Zu berichten ist nicht nur, sobald Umweltveränderungen signifikanten Einfluss auf das eigene Geschäftsmodell haben (*single materiality*), sondern auch, wenn das Unternehmen signifikanten Einfluss auf die Umwelt hat (*double materiality*).
- Die Bundesregierung hat eine Klimastrategie für Garantieinstrumente der Außenwirtschaftsförderung entwickelt. Ihr Ziel ist es, die Emissionen von durch Bundesgarantien gedeckten Geschäften im Ausland bis spätestens 2050 (2045 in Industrieländern) auf Netto-Null zu bringen. Dies müsste sich auch bis 2030, 2035, 2040 an den Zielen des deutschen Klimaschutzgesetzes orientieren. Die Klimastrategie für Garantieinstrumente sollte zudem öffentlich kommuniziert werden.
- Bezüglich der internationalen Finanzierung fossiler Energien stellen wir fest: Die Bundesregierung sagt, dass die Vereinbarung im Rahmen der G7, die direkte Unterstützung für fossile Projekte im Ausland zu beenden, begrenzte Ausnahmen ermöglicht. Bedingung sei, dass diese mit der 1,5°C-Grenze kompatibel sind. Die Bundesregierung weigert sich aber bisher, diese Vereinbarkeit mit einem Monitoring zu prüfen. Der Gassektor wird explizit als Beispiel benannt: Ausnahmen greifen hier, wenn Projekte entsprechend der neuen Sektorleitlinien notwendig für die nationale Sicherheit und geostrategische Versorgungssicherheit sind. Diese Ausnahmeregelung muss anhand nachvollziehbarer Kriterien dringend klarer definiert werden. Neue Gasfelder sind allerdings nicht praktikable Lösungen für Notlagen, da sie kurzfristige Engpässe nicht ausgleichen können. Diese Ausnahmen für den Gassektor sollten kategorisch ausgeschlossen werden.
- Laut der Strategie setzt die Bundesregierung das Glasgow Statement⁶ der COP26 seit Anfang 2023 um. Diese Umsetzung und die Anpassung an das Pariser Klimaabkommen bedeuten im Rahmen der Multilateralen Entwicklungsbanken (Multilateral Development Banks, MDBs) allerdings, dass die Bundesregierung die Förderung fossiler Projekte in den jeweiligen Boards der Banken ablehnen muss. Diese Ablehnung sollte nun konsequent umgesetzt werden. Gleiches gilt auch bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Entsprechend des Prinzips „gemeinsamer, aber unterschiedlicher Verantwortung“ sollten Länder durch MDBs mehr Unterstützung erhalten, die ihre Transformation nicht eigenständig leisten könnten.

Partizipation

- Die Bundesregierung möchte die Möglichkeiten zur gesamtgesellschaftlichen Beteiligung an der Klimaaußenpolitik systematisch ausbauen.

⁶ Das Glasgow Statement on the International Public Support for the Global Clean Energy Transition wurde von Deutschland und 38 weiteren Akteuren auf der COP26 im Jahr 2021 unterzeichnet. In dem Statement bekennt sich Deutschland dazu, die neue und direkte internationale Finanzierung für fossile Energieträger ab 2023 zu beenden, außer unter limitierten und klar definierten Umständen, die mit der Begrenzung der Erwärmung auf 1,5°C und den Zielen des Pariser Abkommens vereinbar sind.

- Wie genau diese Strukturen dafür aussehen werden, bleibt unklar. Es ist jedoch dringend geboten, sie so schnell wie möglich zu etablieren.
- In allen Partnerschaftsmodellen werden zivilgesellschaftliche Dialoge ermöglicht. Diese sollten weiter ausgebaut und explizit gefördert werden, um Partizipation und Teilhabe zu gewährleisten.
- Es ist positiv zu bewerten, dass in den Klimaschwerpunktbotschaften Climate Talks mit Expert:innen eingeführt werden sollen.
- Wichtig ist auch, dass die Genderstrategie der Internationalen Klimaschutzinitiative durch einen Gender-Aktionsplan ergänzt wird.

Autor:innen: Alexandra Goritz, Vera Künzel, Lutz Weischer, Christoph Bals

Mit Beiträgen von: Leonie Beaucamp, Katharina Brandt, Luisa Denter, Anja Gebel, Petter Lydén, Yanika Meyer-Oldenburg, Laura Schäfer, Konstantinos Tsilimekis, Simon Wolf.

Redaktion: Germanwatch e. V.

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: www.germanwatch.org/de/90848

Mai 2024

Herausgeber: Germanwatch e. V.

Büro Bonn

Kaiserstr. 201
D-53113 Bonn
Tel. +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19
Internet: www.germanwatch.org

Büro Berlin

Stresemannstr. 72
D-10963 Berlin
Tel. +49 (0)30 / 5771 328-0, Fax -11
E-Mail: info@germanwatch.org

Diese Veröffentlichung wurde von der European Climate Foundation (ECF) unterstützt. Die Verantwortung für die in dieser Publikation enthaltenen Informationen und Ansichten liegt bei den Autor:innen. Die ECF kann nicht für die Verwendung der darin enthaltenen oder ausgedrückten Informationen verantwortlich gemacht werden.