

Eine Frage der Prinzipien

Zusammenfassung der Studie

Der anthropogene Ursprung des globalen Klimawandels, nämlich die Emission von Treibhausgasen, sollte heute nicht länger Gegenstand von Auseinandersetzungen sein. Auch die negativen Folgen des Klimawandels auf Menschen können nicht mehr ignoriert werden. Die am schlimmsten Betroffenen sind überproportional unter den am stärksten marginalisierten und entrechteten Mitgliedern der Gesellschaft zu finden – Frauen, Kinder, indigene Völker, Arme, Ältere oder Behinderte. Sie sind auch diejenigen Gruppen, die noch immer weitgehend aus der Beteiligung und der Entscheidungsfindung in den globalen Governance-Regimen und internationalen Institutionen ausgeschlossen werden, etwa dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen (UNFCCC, Klimarahmenkonvention) oder multilaterale Entwicklungsbanken, die ihr zukünftiges Überleben und ihre Existenzgrundlagen in einer sich rapide erwärmenden Welt bestimmen. Dies ist besonders für globale Klimafinanzierung der Fall. Während in den letzten wenigen Jahren neue Finanzierungsstrukturen und -mechanismen für Klimaanpassung und Klimaschutz etabliert wurden, ist eine umfassende globale Klimafinanzarchitektur, die finanzielle Ressourcen gerecht, effektiv und effizient sammelt, zuweist und ausbezahlt, noch immer nicht Realität geworden.

Gemäß Artikel 4.3. der Klimarahmenkonvention haben sich die entwickelten Länder verpflichtet, Gelder für die „vereinbarten vollen Mehrkosten“ des Klimawandels in Entwicklungsländern bereit zu stellen. Darunter sind die zusätzlichen Kosten der Verwandlung von Weiter-wie bisher-Wirtschaftswachstumsstrategien, die von fossilen Brennstoffen abhängig sind, in einen emissionsarmen, gegenüber dem Klimawandel widerstandsfähigen Entwicklungspfad zu verstehen. Die Konvention, das Kyoto-Protokoll und Folgevereinbarungen sowie die Entscheidungen der Konferenz der Vertragsparteien (COP) haben einige der Schlüsselprinzipien, die für die finanzielle Interaktion zwischen Entwicklungs- und entwickelten Ländern relevant sind, festgelegt. Weitere wichtige Prinzipien, die für einen Governance-Rahmen für die Klimafinanzierung aufschlussreich sein können, stammen aus bestehenden Menschenrechtsverpflichtungen der Vertragsparteien oder aus einem größeren Bestand an Umweltvölkerrecht außerhalb der Klimarahmenkonvention (beispielsweise die Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung mit ihren 27 Rio-Prinzipien oder die Aarhus-Konvention). Obwohl die genaue Bedeutung dieser Prinzipien noch eine Frage der Interpretation und der Diskussion ist, können sie dessen ungeachtet zusammen genommen einen normativen Rahmen für Politikkohärenz setzen, innerhalb dessen Reaktionen der Politik auf den Klimawandel vorgezeichnet werden können. Diese Politikhandlungen sollen ihre Basis in den Gedanken der Fairness und der Gerechtigkeit haben. Dieser Rahmen dient auch dazu, die für die Finanzierung nachhaltiger, gerechter und effizienter Klimainterventionen auf globaler Basis erforderliche Finanzarchitektur zu evaluieren.

Der Status Quo der (öffentlichen) Klimafinanzierung post-Kopenhagen

Je nach Kategorie der verfolgten Klimamaßnahmen (Anpassung, Schutz oder REDD, Reduzierung der Emissionen aus der Entwaldung und Schädigung von Wäldern) schwanken die Schätzungen bezüglich der Größenordnung der Klimafinanzierung insgesamt. Sie könnten aber bis 2020 mindestens etwa 150 bis 200 Milliarden US-Dollar betragen, und ein bedeutender Teil dieser Gelder müsste aus öffentlichen Quellen stammen. Die politischen Zusagen der Übereinkunft von Kopenhagen im November 2009 müssen aus diesem Blickwinkel heraus betrachtet werden. In Kopenhagen haben die entwickelten Länder versprochen, von 2010 bis 2012 30 Milliarden US-Dollar für Fast Start Finance (Schnellstartfinanzierung) an Entwicklungsländer für Sofortmaßnahmen zur Verfügung zu stellen und verpflichteten sich, bis 2020 die Finanzierung für Klimamaßnahmen anzuheben, und zwar auf 100

Milliarden US-Dollar pro Jahr aus privaten und öffentlichen Quellen. Die Zahlen sind zwar groß, können aber noch gemanagt werden – jedoch nur, wenn wir das Handeln nicht länger aufschieben. Eine Kombination aus politischem Willen, wahrgenommene Vordringlichkeit und aufgeklärtem Eigeninteresse seitens der regierenden Eliten der Welt ist erforderlich, um diese Herausforderungen der Finanzierung anzupacken – ähnlich zur Reaktion, die die G20 vollbracht hat, indem sie hunderte Milliarden zusammenholte, um das globale Finanzsystem als globales Gemeingut zu stabilisieren. Ob diese neuen finanziellen Ressourcen schnell fließen, und wie sie gemanagt und geleitet werden, wird entscheidend dafür sein, um Vertrauen und Verpflichtungen zwischen Entwicklungs- und entwickelten Ländern in den laufenden UNO-Klimaverhandlungen zu gewährleisten. Allerdings ist die öffentliche Finanzierung für den globalen Klimawandel nach einem Jahr Fast Start Finance weiterhin unzureichend: Zugesagte Gelder werden nicht notwendigerweise in Einzahlungen in die Klimafinanzierungsinstrumente umgesetzt, geschweige denn rasch ausgezahlt, Beiträge werden erratisch und unkoordiniert bereitgestellt (wobei die meisten Gelder ganz offensichtlich keine Beiträge zusätzlich zu existierenden Entwicklungshilfeverpflichtungen sind) und Anpassungsfinanzierung wird nach wie vor stiefmütterlich behandelt.

In der Klimafinanzierung sind die Reaktionen auf den globalen Klimawandel weiterhin unkoordiniert und bruchstückhaft, da es eine Fragmentierung der Akteure im Klimafinanzbereich gibt – bi- und multilaterale spezielle Klimafonds und Finanzierungsinstrumente, sowie klimarelevante Gelder der Entwicklungshilfe, die über herkömmliche Organisationen und Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit abgewickelt werden. In den letzten wenigen Jahren hat sich dieser Bereich im Prinzip zum Zwei-Säulen-System entwickelt, das zum einen bei der Klimarahmenkonvention und UNO-Behörden und zum anderen bei der Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken verankert ist. In Ermangelung eines kohärenten Rahmens, der den Bereich vereint und transparent macht, gibt es weder eine zielgerichtete globale „Arbeitsteilung“ zwischen den Klimafinanzakteuren noch eine faire und bedarfsorientierte Allokation finanzieller Ressourcen unter Entwicklungsländern. Stattdessen überschüttet das gegenwärtige System ein paar „Lieblinge“ (beispielsweise Indien, Brasilien, Mexiko oder Indonesien) mit Geldern und Aufmerksamkeit und vernachlässigt gleichzeitig viele „Waisen“ (darunter die meisten der am wenigsten entwickelten Länder, viele davon in Afrika).

Elemente eines normativen Rahmens für öffentliche Klimafinanzierung

Klimafinanzentscheidungen werden nicht in einem normativen Vakuum getroffen. Es gibt eine beeindruckende Zahl Konventionen, bindender Übereinkommen, Vorschriften und Prinzipien, die normative Rahmen kodifizieren. Dies betrifft sowohl das internationale Umweltrecht als auch die universellen und unveräußerlichen Menschenrechte als Verpflichtungen, durch die alle bi- und multilateralen Akteure im globalen öffentlichen Klimafinanzgeschehen üblicherweise bereits gebunden sind. Einzelne Länder sind Unterzeichnerstaaten bei der Mehrheit dieser Rechtsinstrumente und sind daher in ihrer eigenen bilateralen Finanzierungskapazität gebunden. Multilaterale Organisationen, die als Kanäle für die Klimafinanzierung fungieren, sind ebenfalls von diesen Regeln nicht ausgenommen, da sie für ihre Mitglieder, nämlich souveräne Staaten, gelten. Allerdings verfolgen die entwickelten Länder gegenwärtig die Klimapolitik und die für Klimamaßnahmen erforderlichen Gelder, als wären umfassende rechtliche Rahmen, die sich auf Umweltschutz und allgemeine Erklärungen der Menschenrechte, grundlegende Konzeptionen von Gerechtigkeit und Fairness sowie die Kernprinzipien demokratischer Staaten beziehen, nicht anzuwenden. Dennoch: sie sind sehr wohl anzuwenden. Öffentliche Klimafinanzierung ist keine prinzipienfreie Zone der internationalen und nationalen Klimapolitiken. Sie als solche zu behandeln führt zur politischen Inkohärenz, die viele der aktuellen politischen Maßnahmen für klimabewusste Entwicklung belasten. Dort, wo Akteure bei der öffentlichen

Klimafinanzierung an fossilen Energieträgern orientierte Energiekonzepte in Entwicklungsländern oder in ihrem eigenen Land weiter mit mehr Geld unterstützen als sie sich verpflichten wollen oder können, für den Kampf gegen die Klimaauswirkungen dieser inkonsistenten Politiken auszugeben, fehlt die Kohärenz, werden Menschenrechte verletzt, Umweltauflagen umgangen und Ungerechtigkeiten begangen. Menschenrechte

Es sind menschliche Entscheidungen, die sowohl das Tempo des Klimawandels als auch die politischen Reaktionen darauf beeinflussen. Ein menschenrechtsbasierter Ansatz zum Klimawandel legt die ethisch und rechtlich bindende Verpflichtung fest, den Menschen in den Mittelpunkt zu stellen. Ein solcher Ansatz erinnert uns daran, dass der Klimawandel mit menschlichem Leid und Elend zu tun hat und nicht etwa ein abstraktes wissenschaftlich-technologisches Phänomen ist. Fast alle Staaten der Welt sind sowohl der Klimarahmenkonvention als auch den Menschenrechtsübereinkommen der UNO formal beigetreten und sollten daher ihre rechtlichen Verpflichtungen auf kohärente Art und Weise in die Tat umsetzen. Obwohl Menschenrechtsverpflichtungen in der Klimarahmenkonvention nicht formal angesprochen werden, haben Analysen juristischer Sachverständiger ihre Kompatibilität mit der Klimarahmenkonvention bestätigt. Innerhalb des UNO-Systems sind die Auswirkungen des Klimawandels auf den Genuss der Menschenrechte durch das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) und den Menschenrechtsrat bestätigt worden. Außerdem sind die Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention, einzeln betrachtet, Signatarstaaten von internationalen Übereinkommen zu ökonomischen, sozialen, kulturellen, politischen und Bürgerrechten (zum Beispiel des ICESCR (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) und des ICCPR (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte) und sind daher verpflichtet, sich daran zu halten.

Eine nähere Betrachtung der Rechte auf ausreichend Nahrung, auf Wasserver- und Abwasserentsorgung, der Rechte indigener Völker und der Rechte von Frauen sowie Geschlechtergleichheit kann veranschaulichen, wie Klimapolitiken und Finanzierung für Anpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen grundlegende Menschenrechte beeinträchtigen können. Zum Beispiel könnte die Förderung der Biokraftstoffproduktion in Entwicklungsländern die Nahrungsunsicherheit verschlimmern, wenn keine ausreichenden Schutzmaßnahmen eingehalten werden. Große Wasserkraftprojekte zum Klimaschutz könnten grundlegende Menschenrechte verletzen, wenn sie den inländischen Wasserbedarf sowie traditionelle Nutzungsrechte lokaler Gemeinschaften nicht gewährleisten. Die in freier Entscheidung getroffene vorherige Zustimmung nach Inkenntnissetzung seitens indigener Völker ist für alle Klimamaßnahmen essenziell, zum Beispiel bei REDD, die indigene Völker, ihr Land oder ihren traditionellen Lebensstil betrifft. Und wenn existierende Klimafinanzinstrumente die Geschlechtergleichheit nicht angehen, schließen sie eine wichtige Gruppe Stakeholder/innen mit spezifischen, unterschiedlichen Schutz- und Anpassungsfähigkeiten aus, die die Finanzierung von Klimamaßnahmen mit knappen öffentlichen Geldern nicht nur gerechter, sondern auch effektiver machen können.

COMPLIANCE-CHECK:

Darauf bestehen, dass die Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention und der UNO-Menschenrechtsübereinkommen ihren Verpflichtungen in einer konsistenten und kohärenten Art und Weise nachkommen, indem sie in den Klimafinanzinstrumenten sowie in der Praxis der Finanzierung die Auswirkungen von Anpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen auf die Menschenrechte berücksichtigen.

Politikkohärenz

„Keinen Schaden anrichten“, nämlich gewährleisten, dass eine Klimaintervention die Problemlage nicht verschärft, wenn auch unabsichtlich, sollte der Standard sein, an dem alle Klimafinanzierungsentscheidungen gemessen werden. Dieses Prinzip, ein Vorläufer des Vorsorgeprinzips, deutet auf die Bedeutung der Politikkohärenz hin – bzw. auf den gegenwärtigen Mangel daran – bei der öffentlichen Klimafinanzierung. Manche Klimainvestitionen haben bestenfalls einen zweifelhaften Nutzen für das Klima: Sie schaden Zielen der nachhaltigen Entwicklung und verletzen Menschenrechte am Ort ihrer Realisierung in den Entwicklungsländern. Die öffentliche Klimafinanzierung sollte solche Investitionen meiden. In Ermangelung universeller, durchsetzbarer Investitionseinschränkungen für knappe öffentliche Klimagelder sollten freiwillige Investitionsleitlinien vereinbart und von allen bi- und multilateralen Klimafonds und Finanzmechanismen befolgt werden. Sie sollten die folgenden Mandate umfassen:

- Keine Investitionen in hauptsächlich Weiter-wie-bisher Projekte der Öl- und Gasförderung und des Bergbaus für fossile Brennstoffe
- Keine Investitionen in die Atomkraft
- Keine Investitionen in Agrartreibstoffe und Ölpflanzen für den Export
- Keine Investitionen in eine „neue Grüne Revolution“ auf Grundlage gentechnisch veränderter Organismen
- Keine Investitionen in den Bau großer Staudämme
- Keine Unterstützung von Wiederaufforstungsprojekten mit Monokulturen unter REDD-Finanzierungsprogrammen.

COMPLIANCE-CHECK:

Gewährleistung der Kohärenz in der Finanzierung zwischen dem herkömmlichen Kredit- bzw. Finanzierungsportfolio und der speziell dem Klima gewidmeten Finanzierung durch eine Institution, z.B. der Weltbank, der multilateralen Entwicklungsbanken oder nationaler Entwicklungsinstitutionen.

Fordern, dass sämtliche öffentliche Investitionskredite in Sektoren, die für den Klimaschutz (Energie, Verkehr, Forst- und Landwirtschaft) sowie Anpassung (etwa Wasser, Gesundheit, Landwirtschaft) relevant sind, auf klimabewusste Art und Weise durchgeführt werden.

Abhängigkeit einer weiteren Rolle der Weltbank und der multilateralen Entwicklungsbanken in der Klimafinanzierung post-Kyoto von der sofortigen und vollständigen Beendigung der schädlichen Investitionen durch die internationalen Finanzinstitutionen (IFI), besonders im Rohstoffsektor, in exportorientierten Ölpflanzen- und Biokraftstoffplantagen in Monokultur und bezüglich großer Staudämme.

Einräumung von Priorität für solche Projekte für erneuerbare Energie, die sich auf die Bereitstellung direkten Zugangs zu Energie für Arme als beabsichtigtes Hauptziel der Investition konzentrieren, nicht als möglicher zukünftiger „Trickle-down-Effekt“ einer allgemeineren, von der Industrie geleiteten Entwicklungsstrategie

Die Stärkung der lokalen und nationalen Ernährungssicherung zum Wegweiser für öffentlich unterstützte Investitionen von Klimageldern im Landwirtschaftssektor machen, und dabei die geschlechtsdifferenzierten Beiträge von Bäuerinnen und Bauern bei der Lebensmittelproduktion berücksichtigen.

Wichtige, für die Mobilisierung der öffentlichen Klimafinanzierung relevante Prinzipien

Eine Reihe wichtiger Prinzipien, etwa die der Rio-Erklärung, die unter dem internationalen Umweltrecht ausgearbeitet wurden, sollen die Mobilisierung der öffentlichen Klimafinanzierung aus der Perspektive von Klimagerechtigkeit und Menschenrechten leiten. Von fundamentaler Bedeutung ist die Festlegung in der Klimarahmenkonvention, dass die Vertragsparteien Klimamaßnahmen, auch finanzieller Art, „auf der Grundlage der Gerechtigkeit und entsprechend ihren gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihren jeweiligen Fähigkeiten“ (Klimarahmenkonvention, Art. 3) durchführen müssen. Als Verursacherprinzip interpretiert, ist dies relevant für die Mobilisierung von Klimageldern. Dasselbe gilt auch für die Vorschrift der Klimarahmenkonvention, „dass der Fluss der Finanzmittel angemessen und berechenbar sein muss und dass ein angemessener Lastenausgleich unter den Vertragsparteien, die entwickelte Länder sind, wichtig ist“ (Art. 4.3.). Der Bali Aktionsplan, auf der Klimakonferenz 2008 beschlossen, sieht ebenfalls vor, dass Finanzmittel angemessen, berechenbar und nachhaltig sein müssen, und dass neue und zusätzliche Finanzmittel bereitzustellen sind (Bali Aktionsplan, Art. 1(e)(i)). Die Kopenhagen-Vereinbarung, obgleich keine formale Entscheidung im Rahmen der Klimarahmenkonvention, wiederholt diese Forderungen an die Finanzierung in den Paragraphen 3 und 8.

- **Transparent und nachvollziehbar** – Die MRV (monitoring, reporting, verification – Überwachen, Berichten, Verifizieren) der Klimafinanzierung, nämlich die Registrierung der Geldmittel der von entwickelten Ländern an Entwicklungsländer transferierten öffentlichen Klimafinanzierung, das Berichten dieser Flüsse an die Weltöffentlichkeit und die Verifizierung der Vollständigkeit und Richtigkeit der berichteten Daten dieser Klimafinanzflüsse ist entscheidend, um Nachvollziehbarkeit und Transparenz bei der Mobilisierung von Geldern zu gewährleisten. Ein gemeinsames Format für die Registrierung öffentlicher Klimafinanzflüsse ist erforderlich. Dabei besteht das Ziel, diese Flüsse von bestehenden Entwicklungshilfeverpflichtungen klar zu trennen.
- **Verursacherprinzip** – Dieses Prinzip (Rio-Prinzip 16) setzt das Niveau der Treibhausgasemissionen mit dem Betrag, den das jeweilige Land für Klimamaßnahmen zahlen muss, in Beziehung. Es ist allerdings unklar, ob und wie historische, kumulative Emissionen einbezogen werden sollen (die Frage nach einem angemessenen Basisjahr). Die Anwendung des Verursacherprinzips bestimmt zum einen das Volumen der Klimafinanzierung und zum anderen eine rechtliche Verpflichtung zur Finanzierung von Kompensationsmaßnahmen. Dies unterscheidet die Klima- deutlich von der Entwicklungshilfefinanzierung.
- **Jeweilige Fähigkeiten** – Der Beitrag eines jeden Landes zur Klimafinanzierung sollte in Form verbindlicher Zahlungsbemessungen sein. Er sollte sich auf ein breiter definiertes Maß des Volkswohlstands sowie auf Stand und Entwicklung der nationalen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beziehen. Die Zahlungsverpflichtung eines Landes für Klimamaßnahmen sollte mit einem Mindestentwicklungsstandard für jede seiner Bürgerinnen, für jeden seiner Bürger korreliert sein und das Recht eines Landes und eines Individuums auf Entwicklung

berücksichtigen. Die Bestimmung eines Referenzjahres könnte Verhandlungsgegenstand sein; Periodische Neuevaluierungen der Zahlungsfähigkeit eines Landes wären eventuell erforderlich.

- Neu und zusätzlich – Der Klimawandel bürdet der Entwicklung neue Herausforderungen auf, die sich klar von existierenden Hürden unterscheiden. Klimafinanzierung sollte daher zusätzlich zu existierenden Entwicklungshilfeverpflichtungen und anderen bereits bestehenden Geldflüssen von den entwickelten Ländern in die Entwicklungsländer sein, um die Umlenkung von Entwicklungshilfegeldern in Klimamaßnahmen zu vermeiden. Dies wird im allgemeinen verstanden als zusätzlich zu den 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE), seit 1970 das Ziel für das Volumen der Entwicklungshilfe, welches aber von den meisten entwickelten Ländern nicht erreicht wird. Leider sind die bestehenden Indikatoren und Leitlinien zur Klassifizierung von Entwicklungshilfe (etwa die „Rio-Marker“ der OECD) gegenwärtig ungenügend, um als Entwicklungshilfe klassifizierte Klimagelder von nationalen, nicht als Entwicklungshilfe gekennzeichneten Beiträgen, bei denen es sich daher klar um „zusätzliche“ Transfers handelt, eindeutig trennen zu können.
- Angemessen und vorsorgend – Um „Vorsorgemaßnahmen [zu] treffen, um den Ursachen der Klimaänderungen vorzubeugen, sie zu verhindern oder so gering wie möglich zu halten und die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen abzuschwächen“ (Klimarahmenkonvention, Art. 3.3.), muss das Finanzvolumen ausreichend groß sein, um einen globalen Temperaturanstieg zu gering wie möglich zu halten. Die meisten aktuellen Schätzungen des global notwendigen Finanzvolumens verwenden einen Top-Down-Ansatz, indem sie ihre Kostenberechnungen mit einem Szenario eines Temperaturanstiegs von 2° C. verknüpfen. Ein besserer Maßstab für Angemessenheit wäre ein Bottom-Up-Ansatz, bei dem Schätzungen des Finanzvolumens aus den Klima-Aktionsplänen der Länder selbst, etwa NAPAs (National Adaptation Programmes of Action, nationale Anpassungsmaßnahmenprogramme) und NAMAs (Nationally Appropriate Mitigation Actions, national angemessene Klimaschutzmaßnahmen), abgeleitet und aggregiert werden.
- Berechenbar – Gegenwärtig sind Klimafinanzierungsflüsse von der unzuverlässigen und unberechenbaren Natur freiwilliger Beiträge charakterisiert. Andauerndes und nachhaltiges Fließen von Klimageldern ist mittel- und langfristig, in mehrjährigen Finanzierungszyklen (die idealerweise von mindestens fünf bis zehn Jahren Dauer sind), erforderlich, um in der Gewissheit weiterer Finanzierung ausreichende Investitionsprogrammplanung in Entwicklungsländern möglich zu machen, bestehende Bemühungen zu steigern oder beizubehalten, oder den Fast Start der nationalen Klimaanpassungs- und -schutzprioritäten mit ersten kleinen Tranchen zu ermöglichen.

COMPLIANCE-CHECK:

Festschreibung des Verursacherprinzips und des Konzepts der jeweiligen Fähigkeiten mittels einer COP-Entscheidung, als Teil einer Formel zur Festlegung zwingender Zahlungsverpflichtungen in der globalen Klimafinanzierung.

Bestimmung eines Basisjahrs für die nationalen Zahlungsverpflichtungen

Entwicklung international vereinbarter Kriterien zur Bestimmung der Fähigkeit eines jeden Landes, einen Beitrag zu leisten, auf Grundlage des breiter definierten Volkswohlstands und des Standes und der Entwicklung der nationalen wirtschaftlichen und individuellen sozialen Entwicklung

Internationale Vereinbarung eines umfassenden gemeinsamen Formats für die Berichterstattung über öffentliche Klimafinanzflüsse

Berücksichtigung ausschließlich von Geldern, die jährlich zusätzlich zu den 0,7 Prozent des BNE (= nach Erfüllung der Entwicklungshilfeverpflichtungen) eines jeden Landes geleistet werden, sowie von Einnahmen aus öffentlichen Versteigerungen auf dem CO₂-Markt. Außerdem dürfen nur diejenigen Teile von Klimafinanzkrediten, die Zuschüssen entsprechen, als „zusätzlich“ gelten, und es dürfen keine Zahlungen aus Klimakompensationen berücksichtigt werden.

Ersatz des globalen Top-Down- (an der Angebotsseite orientierten) Ansatzes zur Bestimmung angemessener Volumina der Klimafinanzierung durch einen Bottom-Up-Ansatz (siehe Kommentar oben), dessen Finanzierungsschätzungen auf nationalen Bedarfen (Nachfrageseite), wie in den Klima- und Entwicklungsstrategien der Länder selbst dargestellt, basieren.

Etablierung eines Systems für die Klimarahmenkonvention zur Eintreibung der verbindlichen Zahlungsverpflichtungen, einschließlich Möglichkeiten der Durchsetzung im Falle der Nichteinhaltung durch ein Land.

Wichtige, für die Verwaltung und Governance der öffentlichen Klimagelder relevante Prinzipien

Im Falle der Verwendung öffentlicher Gelder für Klimazwecke sind nationale Regierungen und globale Finanzierungsinstitutionen (die von entwickelten Ländern Beiträge erhalten) verpflichtet, öffentliche Gelder in einer Art und Weise zu verwalten, die sowohl transparent als auch nachvollziehbar ist. Dies ist ein unbestreitbarer Grundsatz der Demokratie und der Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Ferner bedeutet Nachvollziehbarkeit bzw. Rechenschaftspflichtigkeit, dass breite Beteiligung und Vertretung von Stakeholdern bei der Verwaltung von Klimageldern gemäß dem Grundsatz der Gleichheit sichergestellt werden soll.

- Transparent und nachvollziehbar – Obwohl Transparenz und Rechenschaftspflicht in sämtlichen Phasen des Klimafinanzierungszyklus relevant sind, sind sie als Kernprinzipien der Demokratie am stärksten mit dem Governance von Klimageldern verknüpft. Eine transparente Verwaltung öffentlicher Klimagelder erfordert öffentlich zugängliche, akkurate und rechtzeitige Information über die Finanzierungsstruktur eines Mechanismus, über seine Finanzdaten, die Struktur seines Aufsichtsgremiums, seines Entscheidungsfindungsprozesses sowie über tatsächlich getroffene Finanzierungsentscheidungen. Das Prinzip der Rechenschaftspflicht verlangt die Existenz eines rechtlichen Beschwerdeverfahrens, der die Verfahrensrechte eines Landes oder betroffener Bürgerinnen und Bürger, Klimafinanzentscheidungen oder die Umsetzung von Klimafinanzprojekten anzufechten, sowie die Stärkung der parlamentarischen Kontrolle gewährleistet.
- Im Auftrag und unter der Führung der Klimarahmenkonvention – Da die Frage der Klimafinanzierung nicht von der Verwirklichung globaler Klimaschutzverpflichtungen unter dem Kyoto-Protokoll der Klimarahmenkonvention und dem Handlungsauftrag der Klimarahmenkonvention zu trennen ist, sollte die globale Kontrolle der für globale Klimamaßnahmen erforderlichen Finanzierung dem Auftrag und der Führung der Klimarahmenkonvention anvertraut werden. Die Prinzipien der Gleichheit und der Umweltintegrität erfordern ebenfalls solch einen breiten Auftrag der Klimarahmenkonvention, da jede Vertragspartei gemäß der COP gleiches Wahlrecht besitzt, gleichgültig, ob sie Beiträge zur öffentlichen Klimafinanzierung zahlt oder durch sie begünstigt wird.

- Gerechtheit vertreten – In klarer Abkehr von den existierenden Mechanismen zur Verteilung der Entwicklungshilfe und dem bestehenden ungleichen Machtverhältnis zwischen Geber- und Empfängerländern (das den Geberländern eine stärkere Stimme bei den Finanzierungsentscheidungen gibt) muss die Governance von Klimageldern auf gerechter Vertretung basieren. Dies geht über einen Fokus auf Nationalstaaten hinaus, erfordert allerdings die Einbeziehung einer breiten Gruppe von Stakeholderinnen und Stakeholdern in das Management der Gelder und in die Entscheidungsfindungsstrukturen. Dazu gehören zivilgesellschaftliche Gruppen und lokale, vom Klimawandel betroffene Gruppen und Gemeinschaften in den Empfängerländern.
- Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung – Obwohl dies die Verpflichtung der Vertragsparteien unter der Aarhus-Konvention verletzt, ist die Beteiligung der Öffentlichkeit bei den meisten öffentlichen Klimafinanzinstrumenten noch unzureichend und ist meist auf Konsultationsprozesse, die häufig nur der Form halber durchgeführt werden und keinen Einfluss auf die tatsächliche Praxis der Finanzierungsentscheidungen haben, beschränkt. Eine systematische, umfassende und gezielte Einbeziehung „von unten nach oben“ von relevanten Stakeholder-Gruppen, besonders gefährdeten Gruppen in Empfängerländern, beispielsweise Frauen, ländliche Gemeinschaften oder indigene Völker, ist bei der Planung und Umsetzung von Projekten, bei Finanzierungsentscheidungen und Überprüfungsprozessen erforderlich.

COMPLIANCE-CHECK:

Einführung einer „Offenlegungspflicht“ für alle klimarelevanten öffentlichen Finanzierungsflüsse durch Geberländer

Einrichtung von Beschwerde- und Rechtsbehelfsmechanismen für Klimafinanzierungsentscheidungen bei existierenden bi- und multilateralen Finanzierungsmechanismen

Einrichtung eines Globalen Klimafonds im Auftrag und unter der Führung der Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention, der ihnen in vollem Umfang rechenschaftspflichtig ist. Der Globale Klimafonds soll die Kontroll- und Aufsichtsfunktion über existierende multilaterale Klimafonds, die gegenwärtig nicht unter der Aufsicht der Klimarahmenkonvention sind, ausüben. Dazu gehören auch die CIFs (Climate Investment Funds, Klimainvestitionsfonds) und die GEF (Global Environment Facility, Globale Umweltfazilität).

Die Vergabe der Mehrheit der Sitze in allen multilateral verwalteten Klimafonds an die Entwicklungsländer, mit einer Anzahl garantierter Sitze für Gruppen besonders gefährdeter Länder (am wenigsten entwickelte Länder und kleine Inselentwicklungsländer), sowie die Zulassung der Multi-Stakeholder-Vertretung über Nationalstaaten hinaus, besonders durch betroffene Gruppen und lokale Gemeinschaften in Empfängerländern.

Wichtige, für die Austeilung und Ausbezahlung der Klimafinanzierung relevante Prinzipien

Der aktuelle Diskurs über die globale Klimafinanzierung ist vorrangig mit dem langsamen Fortschritt bei der Mobilisierung der Klimafinanzierung und der Frage ihrer globalen Governance beschäftigt. Den Prinzipien, die die Austeilung der Klimafinanzierung leiten sollen, ist weniger Aufmerksamkeit geschenkt worden. Sie sind allerdings entscheidend, da sie die Effektivität und Effizienz der eingesetzten Gelder bestimmen. Weder darf die Klimafinanzierung von der Zahlung der Entwicklungshilfe isoliert betrachtet werden, noch ist sie lediglich als Komponente der Entwicklungshilfe zu verstehen oder zu behandeln.

Entwicklungsüberlegungen müssen in die Verteilung von Klimafinanzien einfließen, und Entwicklungshilfemaßnahmen müssen klimasicher und klimabewusst sein. Klimafinanzierung erfordert zusätzliche Ressourcen für zusätzliche Aufgaben auf der Grundlage von Leitlinien und Prinzipien. Viele Mittelverteilungsmechanismen für Entwicklungshilfe sind jedoch für solche Aufgaben nicht ausgestattet, jedenfalls nicht ohne größere Reformen.

- **Transparent und nachvollziehbar** – Schutzmaßnahmen sind erforderlich, um zu gewährleisten, dass die ausgezahlte Klimafinanzierung diejenigen erreicht, die sich am dringendsten benötigen. Dies trifft sowohl auf Länder als auch auf die am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen innerhalb eines Empfängerlandes zu. Zusätzlich zur Anwendung und Durchsetzung bestehender sozialer und Umweltleitlinien bezüglich öffentlicher Klimafinanzierung, die durch multilaterale Entwicklungsbanken geleitet wird, werden die Empfänger, d.h. die Entwicklungsländer, im Inland ebenfalls robuste Überwachungs-, Berichts- und Evaluationsstandards, die auf soliden Schutzmaßnahmen beruhen, anwenden müssen. Das Überwachen von Berichten über und die Verifizierung der Empfänger verteilter Gelder auf nationaler Ebene sollte in erster Linie als nationale Verpflichtung gegenüber der eigenen Bevölkerung eines Landes verstanden werden, und erst in zweiter Linie als internationale Verpflichtung. Überwachung, Berichten und Verifizierung seitens nationaler Regierungen wird gestärkt werden, wenn sich im Land eine robuste Koalition von Nichtregierungsorganisationen und Parlamentarierinnen und Parlamentarier mit Erfahrung beim Nachverfolgen von Budgets bildet. Die Zivilgesellschaften der entwickelten Länder sollten beim Kapazitätsaufbau und Training vor Ort in den Entwicklungsländern helfen.
- **Subsidiarität und nationales/lokales Verantwortungsbewusstsein** – Um zu gewährleisten, dass die Auszahlung von Geldern den tatsächlichen Ausgabebefordernissen in den Entwicklungsländern entspricht, sollten einem Land oder einer Gemeinschaft keine Finanzierungsprioritäten von außen auferlegt werden. Stattdessen sollten Finanzierungsentscheidungen – in Übereinstimmung mit dem Prinzip der Subsidiarität, wie in der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und der Rio-Erklärung (Prinzip 10) zum Ausdruck gebracht – auf der niedrigsten und angemessenen Ebene getroffen werden. Wenn ein solcher Bottom-Up-Ansatz in Entwicklungsländern funktionieren soll, ist die Schaffung neuer nationaler Finanzierungsinstitutionen erforderlich, um eine ordnungsgemäße Allokation von Geldern in Übereinstimmung mit nationalen Prioritäten aufnehmen und managen zu können.
- **Vorsorgend und rechtzeitig** – Das Fehlen völliger wissenschaftlicher Gewissheit bezüglich erforderlicher Anpassungs- und Schutzmaßnahmen sollte nicht als Grund dafür eingesetzt werden, jetzt Finanzierung für mögliche Klimamaßnahmen zu vertagen oder hinauszuzögern (Rio-Prinzip 15). In Ermangelung verbindlicher Zahlungsverpflichtungen der Industrieländer zur Finanzierung von Klimamaßnahmen sind Leistungsindikatoren notwendig, um zu gewährleisten, dass die gegenwärtig hauptsächlich freiwilligen Klimafinanzierungszusagen in zügige Auszahlungen umgewandelt werden. Obwohl dies nicht auf Kosten der Kontrolle und der Sorgfaltspflicht geschehen sollte, könnte eine Harmonisierung der Allokationsleitlinien der Geberländer beschwerliche und aufwändige Auszahlungsanforderungen reduzieren.
- **Angemessen** – Klimafinanzierung sollte dem Empfängerland keine zusätzliche Entwicklungslast aufbürden. Je nachdem, welche Finanzmodalität verwendet wird, um Klimagelder an Entwicklungsländer weiterzuleiten – Zuschüsse, Darlehen (auch wenn sie langfristig und

zinsverbilligt sind), Investitionsgarantien oder Projektversicherung – könnten Empfängerländer (von denen viele noch immer hoch verschuldet sind) in eine Situation gebracht werden, in der Klimamaßnahmen auf Kosten der nationalen Entwicklungsprioritäten oder der Erfüllung ihrer internationalen Menschenrechtsverpflichtungen umgesetzt würden.

- (Direkt) zugänglich für die am stärksten Gefährdeten – Der Zugang zur Klimafinanzierung und die Vorteile dieser sollten gerecht verteilt werden und dadurch den unterschiedlichen Bedarfen und Fähigkeiten der Länder und Regionen im Umgang mit den Herausforderungen des Klimawandels entsprechen, sowie den sozialen und ökonomischen Realitäten der Empfängerländer und der Menschen, die in diesen Ländern leben. Die Unterstützung gefährdeter Gruppen sollte Priorität erhalten, indem Kapazitätsaufbau, Technologien und finanzielle Ressourcen gerade für sie zur Verfügung gestellt werden. Unter den Nationalstaaten sollten besondere Finanzierungen für die am wenigsten entwickelten Länder und die kleinen Inselentwicklungsländer bereitgestellt werden. Anstatt dass Länder Gelder nur durch implementierende Behörden, etwa der Weltbank, UNEP oder UNDP erhalten, sollten Länder, subnationale Gruppen und Nichtregierungsakteure direkten Zugang zu Geldern erlangen, wenn sie ordnungsgemäß überprüft und akkreditiert sind. Diese Maßnahme würde das Verantwortungsbewusstsein des Landes unterstützen.
- Geschlechtergerecht – Hauptsächlich wegen ihrer Geschlechterrollen und ihrer jeweiligen Rechte (bzw. Mangel an Rechten) weisen Frauen und Männer unterschiedliche Gefährdungen gegenüber dem Klimawandel auf sowie unterschiedliche Fähigkeiten, Emissionen zu reduzieren, sich dem Klimawandel anzupassen und mit seinen Auswirkungen zurechtzukommen. Diese Unterschiede müssen berücksichtigt werden, indem geschlechtssensible Klimafinanzmechanismen und geschlechtergerechte Leitlinien und -kriterien für die Geldvergabe sowie Geschlechtsaktionspläne für jeden bestehenden und jeglichen neuen bi- oder multilateralen Klimafonds geschaffen werden. Befunde aus Bemühungen zum Gender-Mainstreaming in der Entwicklungsfinanzierung legen nahe, dass die Geschlechtergleichheit die Effektivität und Effizienz der Entwicklungshilfe stärkt; Analog könnte man erwarten, dass gendergerechte Klimafinanzentscheidungen und Auszahlungspraktiken für „bessere Klimafinanzierung“ sorgen.

COMPLIANCE-CHECK:

Unterstützung existierender sowie Schaffung zukünftiger nationaler Finanzierungsinstitutionen in Entwicklungsländern und Annahme von Programmen und Aktionsplänen in nationaler Verantwortung, etwa NAPAs (Nationale Anpassungsmaßnahmenprogramme), NAMAs (National Angemessene Klimaschutzmaßnahmen), Strategien für Entwicklungsprioritäten oder zur Armutsbekämpfung, die mit für alle offene Beteiligungsprozessen entwickelt wurden, als Ausdruck der Finanzierungsprioritäten der Empfängerländer für Klimamaßnahmen.

Straffung von Finanzierungs- und Projektzyklen bei bestehenden Klimafonds und Harmonisierung der Auszahlungsbestimmungen unter Geberländern und multilateralen Finanzierungsinstitutionen

Verteilung der Gelder für die Anpassung ausschließlich in Form von Zuschüssen für alle Entwicklungsländer und Ausweitung der Klimaschutzfinanzierung in Form von Zuschüssen auch für alle am wenigsten entwickelten Länder und kleine Inselentwicklungsländer.

Ermöglichung des direkten Zugangs für Länder, die bestehenden Klimafonds angehören, und Ausweitung des direkten Zugangs auf nichtstaatliche Stellen, einschließlich zivilgesellschaftliche Organisationen, lokale Gemeinschaften und Basisgruppen, zum Beispiel durch die Schaffung spezieller Finanzierungsfenster

Entwicklung, Anwendung und Durchsetzung von sozialen und Umweltleitlinien für die Verteilung aller öffentlicher Klimafinanzien, sowohl auf der Ebene der multilateralen Fonds (wo die Schutzmaßnahmen der Weltbank und der multilateralen Entwicklungsbanken gegenwärtig nicht auf die Klimainvestitionsfonds (CIFs) anzuwenden sind) als auch auf der Ebene der Empfänger in den Entwicklungsländern (wo ein nationales System für Überwachung, Berichterstattung und Verifizierung vor allem als „Offenlegungsverpflichtung“ an die eigene Bürgerschaft zu verstehen ist).

Anerkennung der Geschlechtergleichheit als explizites Ziel von und Anforderung in öffentlichen Klimafinanzinstrumenten und Entwicklung eines Geschlechter-Aktionsplans oder Geschlechterleitlinien für jeden bestehenden und jeglichen neuen bi- oder multilateralen Klimafonds, sowie für die Klimarahmenkonvention selbst und die Globale Umweltfazilität als Finanzierungsmechanismus der Konvention.

ZUSAMMENFASSUNG DER SCHLÜSSELPRINZIPIEN UND -KRITERIEN FÜR DIE ÖFFENTLICHE KLIMAFINANZIERUNG		
VERGABE PHASE	PRINZIP	KRITERIEN
Mobilisierung von Geldern	Transparenz und Nachvollziehbarkeit	Finanzielle Beiträge von einzelnen Ländern und internationalen Organisationen und Behörden sowie ihre Zusammensetzung und Quellen werden öffentlich und rechtzeitig offengelegt.
	Verursacherprinzip	Finanzielle Beiträge stehen im Verhältnis zur Menge der (historischen) Emissionen.
	Jeweilige Fähigkeit	Finanzielle Beiträge korrelieren mit (bestehendem) Volkswohlstand und (künftigen) Entwicklungsbedarfen.
	Zusätzlichkeit	Klimagelder werden zusätzlich zu den bestehenden nationalen Entwicklungshilfeverpflichtungen bereitgestellt und werden auf die Erfüllung der bestehenden nationalen Entwicklungshilfeverpflichtungen nicht angerechnet. OK
	Angemessenheit und Vorsorge	Das Volumen der Gelder reicht aus, um der Aufgabe, den globalen Temperaturanstieg unter 2 Grad Celsius zu halten, gerecht zu werden.
	Berechenbarkeit	Das Volumen der Finanzierung ist für einen mehrjährigen, mittelfristigen Finanzierungszyklus bekannt und sichergestellt.
Verwaltung und	Transparenz und	Akkurate und rechtzeitige Information über die Finanzierungsstruktur eines Mechanismus, seine

Governance von Fonds	Nachvollziehbarkeit	Finanzdaten, die Struktur seines Aufsichtsgremiums und Kontaktdaten der Mitglieder seines Aufsichtsgremiums, eine Beschreibung seines Entscheidungsfindungsprozesses und die tatsächlich getroffenen Finanzierungsentscheidungen sowie die Existenz eines Rechtsbehelfsmechanismus oder -prozesses, zu dem betroffene Bürgerinnen und Bürger sowie lokale Gruppen Zugang haben.
	Im Auftrag und unter der Führung der Klimarahmenkonvention	Klare internationale Klimafinanzhierarchie mit der formal festgelegten Aufsichtsfunktion der Klimarahmenkonvention über einen Globalen Klimafonds, ein Finanzgremium oder eine Klimaregisterbehörde, an die alle bestehenden Klimafinanzmechanismen außerhalb der Klimarahmenkonvention (einschließlich bilateraler Mechanismen) Rechenschaft ablegen und berichten sollen.
	Gerechte Vertretung	Eine Mehrheit der Sitze für Entwicklungsländer, mit garantierter Vertretung für die am wenigsten entwickelten Länder und kleinen Inselentwicklungsländern, sowie breite Vertretung nichtstaatlicher Stakeholder im Aufsichtsgremium eines Fonds oder eines Finanzierungsmechanismus
	Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung	Integration der Öffentlichkeit im allgemeinen, insbesondere von gefährdeten Gruppen und lokalen Gemeinschaften in Empfängerländern, über bloße Konsultationen zur Entscheidungsfindung hinaus, bezüglich der Klimafinanzierung in Klimafonds und Finanzierungsmechanismen
Mittelverteilung und -ausbezahlung	Transparenz und Nachvollziehbarkeit	Offenlegung von Finanzierungsentscheidungen entsprechend der Öffentlichkeit offengelegter Finanzierungskriterien und -leitlinien; Pflicht, die Umsetzung der Finanzierung zu überwachen und zu evaluieren entsprechend einem Minimum an sozialen und Umweltstandards; Existenz eines Rechtsbehelfsmechanismus oder -prozesses
	Subsidiarität und nationales/lokales Verantwortungsbewusstsein	Finanzierungsentscheidungen sollen auf der niedrigsten und angemessenen politischen und institutionellen Ebene getroffen werden.
	Vorsorge und Rechtzeitigkeit	Ein Fehlen wissenschaftlicher Gewissheit soll die zügige und sofortige Verteilung und Ausbezahlung von Geldern nicht verzögern, wenn solche Gelder erforderlich sind.

	Angemessenheit	Die Finanzierungsmodalität sollte dem Empfängerland keine zusätzliche Last oder Ungerechtigkeit aufbürden; Anpassungsfinanzierung sollte ausschließlich in Form von Zuschüssen erfolgen.
	Keinen Schaden anrichten – Politikkohärenz	Klimafinanzinvestitionsentscheidungen sollen weder langfristige Ziele der nachhaltigen Entwicklung eines Landes gefährden noch die grundlegenden Menschenrechte von Einzelpersonen verletzen.
	Direkter Zugang, Fokus auf Gefährdung	Finanzierung, Technologie und Kapazitätsaufbau sollen, international betrachtet, den am stärksten gefährdeten Ländern, und innerhalb von Ländern den am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen so direkt wie möglich zur Verfügung gestellt werden (dabei werden dazwischengeschaltete Behörden überflüssig gemacht, wo sie nicht benötigt werden).
	Geschlechtergleichheit	Finanzierungsentscheidungen und Mittelverteilung nehmen die nach Geschlecht differenzierten Fähigkeiten und Bedarfe von Männern und Frauen mittels expliziter Geschlechts-Leitlinien und fondsspezifische Geschlechts-Aktionspläne in Betracht, entsprechend einem Fokus auf duales Gender Mainstreaming und Empowerment von Frauen.